

idn cadernos

O FUTURO DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA TRANSATLÂNTICA

CARLOS GASPAR

O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica

Carlos Gaspar

IDN

Lisboa

Novembro de 2011

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspectivas são da responsabilidade dos autores não reflectindo uma posição institucional do Instituto de Defesa Nacional sobre as mesmas.

Director

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Núcleo de Edições

António Baranita e Cristina Cardoso

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

E-mail: europress@mail.telepac.pt

ISSN 1647-9068

ISBN 978-972-9393-22-8

Depósito Legal 334049/11

Tiragem 250 exemplares

© Instituto da Defesa Nacional, 2011

Carlos Gaspar nasceu em Lisboa, em 11 de Outubro de 1950. Estudou Direito e História na Universidade Clássica de Lisboa. Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Ciências Políticas e Relações Internacionais pelo *Institut d'Etudes Politiques* de Paris. Antigo Conselheiro do Presidente Ramalho Eanes (1977-1986), do Presidente Mário Soares (1986-1996) e do Presidente Jorge Sampaio (1996-2006). Director do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (2006-2011). Assessor do Conselho de Administração da Fundação Oriente. Docente Convidado da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Conferencista do Instituto de Estudos Superiores Militares e da Universidade Católica Portuguesa. Membro do *European Council on Foreign Relations*. Membro do *European China Research and Academic Network*. Membro do *LSE Ideas Africa International Affairs Program*.

Carlos Gaspar. Advisor, Instituto da Defesa Nacional. Senior Researcher, Portuguese Institute of International Relations. Born in Lisboa, October 11, 1950. Studied Law and History at the Universidade Clássica de Lisboa. MA in Political Science and International Relations by the Institut d'Etudes Politiques de Paris. Former Adviser to President Ramalho Eanes (1977-1986), President Mário Soares (1986-1996) and President Jorge Sampaio (1996-2006). Director of the Portuguese Institute of International Relations (IPRI-UNL) (2006-2011). Professor of International Relations, Universidade Nova de Lisboa. Senior Advisor, Fundação Oriente. Lecturer, Universidade Católica Portuguesa and Instituto de Estudos Superiores Militares. Member of the European Council on Foreign Relations (ECFR). Member of the European China Research and Academic Network. Associate of LSE Ideas Africa International Affairs Program

Resumo

O processo de constituição da comunidade transatlântica – a aliança das democracias ocidentais nas duas margens do Atlântico Norte – começou em 1941, com a Carta do Atlântico, assinada por Franklin Roosevelt e Winston Churchill, e com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, a seguir a Pearl Harbour.

Depois da vitória, a comunidade transatlântica institucionalizou-se, primeiro com o “Plano Marshall” e a Organização para a Cooperação Económica Europeia e, depois, com o Tratado de Washington, que a transformou numa aliança estratégica duradoura. A formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) resultou da necessidade de conter a União Soviética, que se tornou uma grande potência com a vitória sobre a Alemanha e, apesar das crises recorrentes entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus, a Aliança Atlântica conseguiu não só sobreviver intacta como prevalecer sobre os seus inimigos na competição bipolar.

No fim da Guerra Fria, a OTAN foi essencial para manter um quadro de estabilidade regional perante as crises que resultaram da tentativa falhada de reforma do regime comunista russo e provocaram a decomposição do império soviético. Nesse processo de mudança dos equilíbrios estratégicos, a Aliança Atlântica pôde preencher o vazio criado pela dissolução do Pacto de Varsóvia e da União Soviética, bem como assegurar as condições institucionais para a unificação pacífica da Alemanha.

Contra as expectativas dos realistas mais convencionais, a Aliança Atlântica não se dissolveu no momento da vitória ocidental. Pelo contrário, adaptou-se às novas circunstâncias estratégicas e tornou-se um garante do *status quo* europeu no pós-Guerra Fria, nomeadamente com o alargamento da OTAN e a sua intervenção nas guerras balcânicas. Porém, a revisão das prioridades estratégicas dos Estados Unidos, acelerada pelo 11 de Setembro, revelou uma crise profunda da comunidade transatlântica, em que voltou a estar em causa a continuidade da Aliança Atlântica.

O futuro da coligação das democracias ocidentais está em aberto e depende da vontade dos aliados e da sua capacidade para consolidar o lugar central da comunidade transatlântica como um pólo indispensável de estabilidade do sistema internacional.

Abstract

The transatlantic community genesis process – the alliance of democracies between the two margins of the North Atlantic – started in 1941 with the signing of the Atlantic Charter by Franklin Roosevelt and Winston Churchill as well as the United States participation in World War Two, right after the Pearl Harbour attacks.

After the victory, the transatlantic community suffered an institutionalization process first with the “Marshall Plan” and the Organization for Economic Cooperation in Europe, and later, with the Washington Treaty, which transformed it into an enduring alliance.

The birth of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) was a result of the imperious need to contain the Soviet Union, which had become a superpower, right after World War Two, and in spite of the recurrent crises between the United States and its European allies, the Atlantic Alliance managed not only to survive without a scratch but was also capable of prevail over its bipolar enemies/competitors.

At end of Cold War, NATO was instrumental in its role as a regional stabilization actor when confronted with crises that materialized from the spinoff effects from implosion of the Soviet empire. In this process of change of the strategic balance, the Atlantic Alliance managed to fulfill the vacuum created by the Warsaw Pact and the Soviet Union, providing the proper institutional conditions for Germany’s peaceful reunification.

Against all conventional realists expectations, the Atlantic Alliance did not succumb to its moment of victory. On the contrary, she adapted herself to the new strategic circumstances and became the guardian of the post-Cold War European status quo, namely through its enlargement process and intervention in the Balkan Wars.

But United States’s revision of strategic priorities as a result of the 9/11 terrorist attacks, revealed a profound crisis over the future of the transatlantic community, questioning the continuity of the Atlantic Alliance.

The future of the Coalition of the Western democracies is wide open and depends on the willingness of the allies and their capability to reinforce the transatlantic community, not only as one of the hubs but also as one of the indispensable poles responsible for the stabilization of the international system.

Índice

1. A Aliança Atlântica e a Guerra Fria	9
2. O Fim da Guerra Fria	17
3. A Década de Transição	29
4. O Pós-11 de Setembro	39
5. A Erosão do Consenso Ocidental	51
6. A Aliança Atlântica e o Sistema Internacional	63
Bibliografia	77

1. A Aliança Atlântica e a Guerra Fria

A história da Aliança Atlântica durante a Guerra Fria ficou marcada por ciclos sucessivos de crise e transformação, que puseram à prova a sua capacidade de sobrevivência até à surpresa da viragem reformista na União Soviética e da vitória final da coligação ocidental na confrontação bipolar.

A primeira crise ocorreu durante o próprio processo da sua fundação. A ideia de criar um *Atlantic Approaches Pact* – uma aliança entre os Estados Unidos, o Canadá e a Grã-Bretanha, a França, a Noruega, a Dinamarca, a Holanda, a Espanha e Portugal – foi inicialmente proposta por Ernest Bevin, dirigente trabalhista e Secretário do *Foreign Office*, ao General George Marshall, o seu homólogo norte-americano, em Dezembro de 1947 (Bullock, 1985; Baylis, 1993). Apesar de reconhecer a vulnerabilidade das democracias europeias perante a ameaça soviética, a diplomacia norte-americana resistiu à iniciativa britânica, que implicava uma mudança profunda da política externa dos Estados Unidos e uma forte limitação da sua liberdade de acção¹. Nesse quadro, o Presidente Harry Truman condicionou uma resposta formal dos Estados Unidos à prévia formação de uma aliança entre as democracias europeias, que demonstrasse a sua vontade de se defender e de unir a Europa. Em Março de 1948, logo a seguir ao golpe de Praga, a Grã-Bretanha e a França, em conjunto com a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo, assinaram o Tratado de Bruxelas e criaram a União Ocidental, que vinculava os Cinco ao princípio de defesa colectiva (Kaplan, 2007: 49-74).

As conversações entre os Estados Unidos e o Canadá e os cinco membros da União Ocidental começaram no Verão seguinte, depois de Estaline ter decidido o bloqueio de Berlim. Porém, as divisões internas norte-americanas quanto à formação de uma aliança permanente com as democracias europeias persistiram, nomeadamente no Departamento de Estado. O Director do *Policy Planning Staff*, George Kennan, considerava a militarização das relações Oeste-Leste, que resultaria da criação de uma coligação transatlântica, como um erro (Kennan, 1967: 397-414; Miscamble, 1992; Stephanson, 1989). Na sua opinião, a estratégia de *containment* visava, por um lado, conter a projecção do comunismo como uma “vaga de futuro” na Europa Ocidental e, por outro lado, dar tempo para as tensões internas no império soviético paralisarem o inimigo totalitário. A melhor tradução desta estratégia era o “Plano Marshall” (Hoffmann e Maier, 1984; Millward, 1984; Hogan,

1 Sobre a evolução da estratégia norte-americana e as origens da Guerra Fria, ver Feis (1970), Gaddis (1972), Leffler (1992) e Harper (1994).

1987; Maier e Bischof, 1991), uma iniciativa política (e económica) que tinha restaurado a confiança das democracias europeias e forçado a União Soviética a recuar, proibindo a Checoslováquia, a Polónia e a Finlândia de participar no Programa de Recuperação Europeia (ERP), antes de criar o *Kominform* e adoptar a doutrina dos “dois campos”.

O “entrenchamento” soviético precedeu a decisão do *Kominform* de expulsar a Jugoslávia, em Junho de 1948, que parecia confirmar a previsão de George Kennan sobre as vulnerabilidades internas do novo império. No mesmo sentido, o diplomata norte-americano não queria precipitar uma decisão sobre a divisão da Alemanha, que se consolidaria com a institucionalização da aliança ocidental (Kennan, 1967: 415-448; Stephanson, 1989: 117-156). Porém, a crise de Berlim tornava difícil admitir a possibilidade de um acordo com a União Soviética para a reunificação da Alemanha num futuro próximo e, ao mesmo tempo, a necessidade de garantir a coesão entre os aliados ocidentais e a força política da ideia de uma aliança das democracias acabaram por prevalecer em Washington contra os opositores do Pacto do Atlântico Norte.

O Tratado de Washington foi assinado, em 4 de Abril de 1949, pelos Estados Unidos, pelo Canadá e pelos cinco membros da União Ocidental, bem como pela Itália, pela Noruega, pela Dinamarca, pela Islândia e por Portugal², convidados depois das negociações sobre o Pacto do Atlântico já estarem terminadas. Salvo a excepção da Espanha – o Presidente Truman abominava o regime brutal de Franco – os Estados Unidos quiseram constituir uma grande aliança com o maior número possível de membros e o tratado previa a adesão futura de outros países europeus. Paralelamente, o processo democrático de constituição da República Federal alemã, depois da fusão das três zonas de ocupação ocidentais, completou-se em Setembro. Nesse sentido, a Aliança Atlântica e a República Federal foram “dois gémeos” na criação da nova ordem transatlântica. Por sua vez, a garantia norte-americana assegurou as condições de segurança indispensáveis para a França desistir do desmembramento da Alemanha e rever a sua estratégia alemã num sentido construtivo, tal como se traduziu nas propostas de Robert Schuman, ministro dos Negócios Estrangeiros francês, para a criação do *pool* do carvão e do aço, no início do processo de integração comunitária. A Declaração Schuman, apresentada em 9 de Maio de 1950, só foi possível num quadro em que a presença militar norte-americana na Europa, confirmada pelos compromissos do Pacto do Atlântico, impedia a ressurgência de uma Alemanha hegemónica (Hitchcock: 1998). A formação da Aliança Atlântica consolidou a divisão de Berlim, da Alemanha e da Europa, que definiu as décadas da Guerra Fria.

Em Junho de 1950, o início da Guerra da Coreia abriu uma nova fase que levou a uma dupla transformação da Aliança Atlântica, com a criação de uma organização militar permanente e a integração da Alemanha na OTAN.

2 Sobre a fundação da Aliança Atlântica, ver Osgood (1962), Reid (1977), Ireland (1981), Henderson (1982), Kaplan (1984), Cook (1989), Young (1990), Bozo (1991), Heller e Gillingham (1992), Baylis (1993), Trachtenberg (1999).

A França opôs-se à reconstituição das forças armadas alemãs, indispensável para completar o número de divisões aliadas previstas para a defesa da Europa, que ficou definido, em 1952, na cimeira de Lisboa do Conselho do Atlântico Norte (Marcos, 2010). Em alternativa, o Governo francês propôs a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), constituída pelos seis membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) nos termos do Tratado de Paris de Maio de 1952 (Furdson, 1979; Ruane, 2000; McAllister, 2002). A CED previa a formação de um exército europeu, incluindo unidades militares alemãs, mas era mais uma forma de travar o rearmamento da Alemanha do que de criar uma defesa europeia. As sucessivas emendas francesas à CED provocaram uma crise séria com os Estados Unidos e, em Dezembro de 1953, o Secretário de Estado John Foster Dulles ameaçou rever os compromissos norte-americanos – *an agonizing reappraisal* – e retirar as forças dos Estados Unidos estacionadas na Europa se as autoridades francesas não ratificassem prontamente o Tratado de Paris (Steininger, 1990: 79-108). Não obstante, em Agosto de 1954, a Assembleia Nacional francesa recusou-se a ratificar o tratado da CED.

Nessas circunstâncias dramáticas, a intervenção de Anthony Eden, Secretário do *Foreign Office*, foi decisiva para impedir uma ruptura definitiva entre os aliados e encontrar uma fórmula que garantisse a integração militar da Alemanha na comunidade transatlântica. A iniciativa britânica previa a revisão do Tratado de Bruxelas de Março de 1948 para substituir a CED por uma nova União da Europa Ocidental (UEO), onde a Alemanha e a Itália se juntariam aos cinco membros fundadores da União Ocidental, incluindo a Grã-Bretanha, o único parceiro que não pertencia à CED. Esse passo intermédio serviu para estender o princípio da defesa colectiva, nos termos do artigo 5.º do Tratado da UEO, à República Federal, bem como para definir os limites do rearmamento alemão, fixados pelo Tratado revisto. Nessas condições, nada obstava à formalização do convite dos aliados à República Federal para se tornar membro da Aliança Atlântica, que foi feito em 1955. Na nova arquitectura da comunidade transatlântica, todos os (seis) membros da CECA eram membros da UEO e todos os (sete) membros da UEO eram membros da OTAN, responsável última pela defesa colectiva dos aliados ocidentais (Eden, 1960).

A integração da Alemanha na comunidade transatlântica, a par da aliança dos Estados Unidos com o Japão, completou a estratégia norte-americana de inversão das alianças no fim da Segunda Guerra Mundial: os inimigos da véspera tornaram-se os seus principais aliados durante a Guerra Fria. Paralelamente, a integração da República Federal como membro da CECA e da OTAN consolidou o modelo de ordenamento ocidental, em que, na fórmula de Wolfram Hanrieder (1989), a República Federal, as Comunidades Europeias e a Aliança Atlântica foram feitos uns para os outros. No fim da crise da CED, a OTAN passou a ter uma estrutura de forças permanente e a Aliança Atlântica passou a incluir a Alemanha³, ao lado dos Estados Unidos, da

3 A Grécia e a Turquia entraram na Aliança Atlântica em 1952.

Grã-Bretanha e da França, as três potências ocidentais vencedoras da Segunda Guerra Mundial.

Em Outubro de 1956, a intervenção no Suez opôs os Estados Unidos à Grã-Bretanha e à França e abriu uma nova crise entre os aliados (Kyle, 1991; Louis e Owen, 1989). Quando decidiram invadir o Egipto, em concertação com Israel, para depor o regime de Nasser, nem o Primeiro-Ministro britânico, Anthony Eden, nem o Presidente do Conselho francês, Guy Mollet, anteciparam a reacção do Presidente Dwight Eisenhower, que decidiu, na véspera da sua reeleição, denunciar a acção unilateral dos seus dois aliados.

Os Estados Unidos quiseram demonstrar que a OTAN não os vinculava à defesa dos interesses coloniais das velhas potências europeias, designadamente no Médio Oriente, nem os impedia de se opor aos seus aliados nas Nações Unidas, ao lado da União Soviética, como aconteceu com a condenação formal da intervenção franco-britânica em Port Said. A crise do Suez, que coincidiu com a intervenção soviética na Hungria, não levou a Grã-Bretanha, nem a França, a sair da Aliança Atlântica. Nem a sua humilhação pública, nem as suas divergências estratégicas com os Estados Unidos, impediram os responsáveis britânicos e franceses de reconhecer que a defesa europeia dependia exclusivamente da garantia nuclear norte-americana.

Mas a crise abriu caminho para uma nova divisão europeia e ocidental, em que, por um lado, a Grã-Bretanha escolheu reforçar a sua *special relationship* com os Estados Unidos, enquanto, por outro lado, a França e a República Federal decidiram consolidar a sua aliança bilateral e acelerar a integração comunitária. Em plena crise do Suez, Guy Mollet estivera reunido com o Chanceler Konrad Adenauer, o qual, perante a condenação norte-americana e o recuo britânico, concluiu que, se a França e a Alemanha queriam ter uma importância real na política internacional, a única resposta possível era “unirem-se para fazer a Europa”⁴. Seis meses depois, com a assinatura dos tratados de Roma, foram criadas a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Agência Atómica Europeia (EURATOM). Paralelamente, as autoridades francesas decidiram desenvolver uma capacidade nuclear militar europeia autónoma em conjunto com a Alemanha⁵, um projecto que o General de Gaulle travou logo a seguir ao seu regresso político, em 1958, sem prejudicar a realização do primeiro ensaio nuclear francês dois anos mais tarde.

Os Tratados de Roma, o programa nuclear e a aliança franco-alemã foram a resposta da França e da Alemanha ao abandono dos aliados europeus pelos Estados Unidos no Suez. Esse novo quadro não só moderou a preponderância dos Estados Unidos

4 Segundo o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Christian Pineau, presente na reunião de 6 de Novembro de 1956, Konrad Adenauer disse: “*La France et l'Angleterre ne seront plus jamais des puissances comparables aux Etats Unis et à l'Union Soviétique. L'Allemagne non plus, d'ailleurs. Il leur reste donc un seul moyen de jouer dans le monde un rôle décisif, c'est de s'unir pour faire l'Europe. L'Angleterre n'est pas mûre mais l'affaire de Suez contribuera à y préparer les esprits. Nous, nous n'avons pas de temps à perdre: l'Europe sera notre revanche.*” Pineau (1976: 191).

5 Sobre a decisão francesa de desenvolver uma arma atómica europeia em conjunto com a Alemanha, ver Soutou (1996: 55-96).

na Aliança Atlântica, como abriu caminho ao reconhecimento da existência de “dois pilares” na coligação. As democracias da Europa continental, em boa parte graças ao “Plano Marshall” e à aliança norte-americana, já não eram os países moral, política e economicamente arruinados do pós-guerra, e o próprio sucesso da estratégia norte-americana obrigou os Estados Unidos a reconhecer uma certa autonomia política ao “pilar europeu” da comunidade transatlântica.

A questão nuclear esteve na origem de tensões recorrentes na Aliança Atlântica durante os anos seguintes (Trachtenberg, 1999: 146-200; Kelleher, 1975; Freedman, 1980). A subordinação das doutrinas de defesa dos Estados Unidos e da OTAN em relação à capacidade de dissuasão estratégica nuclear acentuou-se, ao mesmo tempo que os norte-americanos e os soviéticos procuravam limitar ao mínimo o número de potências nucleares e impedir que a França e a China desenvolvessem programas nucleares independentes.

Nesse quadro, a segurança dos aliados europeus passava a depender quase exclusivamente da credibilidade da garantia dos Estados Unidos, que eram supostos usarem as suas armas nucleares para conter a invasão da Europa Ocidental, o que provocaria uma retaliação nuclear da União Soviética. A doutrina da *Mutual Assured Destruction* (MAD) tornava estrutural e permanente o risco de desacoplamento entre a segurança norte-americana e a defesa europeia. Para os cépticos, só um louco aceitaria sacrificar Washington para salvar Berlim⁶, em nome do princípio da indivisibilidade da defesa ocidental. Os projectos de criação de uma Força Multi-Lateral (MLF), apresentados sucessivamente por Eisenhower e Kennedy, eram supostos garantirem aos aliados europeus o acesso à co-decisão no emprego das armas nucleares da OTAN na Europa, mas foram sobretudo uma tentativa falhada de impedir o acesso autónomo da França ao estatuto de potência nuclear (Trachtenberg, 1999: 146-200). A França e a China marcaram a sua distância em relação às duas super-potências, que, pela sua parte, assinaram o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT), onde só os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha eram reconhecidos como Estados com armas nucleares (NWS).

A década de sessenta ficou marcada por novas crises na Aliança Atlântica, incluindo a decisão da França de se retirar da estrutura militar integrada da OTAN, a *Ostpolitik* alemã e a estratégia norte-americana de *détente* com a União Soviética e a China.

A ruptura gaullista dominou as relações transatlânticas nesse período. O General de Gaulle formalizou a aliança entre a França e a Alemanha com o Tratado do Eliseu, em Janeiro de 1963, depois de ter vetado a entrada da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias, com o argumento de que os britânicos eram um “cavalo de Tróia” dos

6 Ou Paris: era esse o argumento estratégico que procurava demonstrar os limites das alianças entre os Estados depois da revolução nuclear e que justificava a autonomia nuclear francesa (Gallois, 1960; Haine, 2004: 93-94).

Estados Unidos⁷. Kennedy, que não hesitava em considerar a OTAN dispensável para a segurança norte-americana, respondeu ao Tratado do Eliseu, que previa uma aliança militar separada entre a França e a Alemanha, com a ameaça de retirar as tropas norte-americanas da República Federal⁸. Nesse contexto, o Chanceler Konrad Adenauer foi forçado a recuar e o *Bundestag* ratificou a aliança francesa com um preâmbulo em que a subordinava ao primado dos compromissos alemães na Aliança Atlântica.

Apesar da oposição norte-americana, a França tornou-se uma potência nuclear e iniciou um processo gradual de retirada das forças francesas dos comandos militares integrados⁹. Em 1967, o Presidente de Gaulle ordenou a retirada de todos os militares estrangeiros integrados nas forças da OTAN em território francês. O Presidente Lyndon Johnson foi impedido pelo seu Secretário de Estado, Dean Rusk, de perguntar ao General de Gaulle se devia igualmente retirar os corpos dos soldados norte-americanos mortos nas duas guerras mundiais e sepultados em França (Rusk, 1991).

A Aliança Atlântica nunca perdeu nenhum dos seus membros – pelo contrário, durante a Guerra Fria, integrou a Turquia e a Grécia, em 1952, a Alemanha Federal, em 1955, e a Espanha, nas vésperas da sua adesão à Comunidade Europeia¹⁰. Porém, a retirada francesa da estrutura militar integrada criou uma nova categoria de membros na aliança. Depois de ter querido, sem sucesso, institucionalizar uma hierarquia na Aliança Atlântica, com a formação de uma *troika* entre os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França (e sem a Alemanha), o General de Gaulle definiu um estatuto especial para a França, que era membro pleno da OTAN, mas não mantinha em permanência forças militares nas estruturas integradas de defesa colectiva, além de sublinhar, com a doutrina “*tous azimuts*”, a sua independência nacional no emprego das armas nucleares francesas, as quais, ao contrário das armas britânicas, não estavam atribuídas à OTAN.

A *Ostpolitik* representou o primeiro acto de autonomia da República Federal perante os Estados Unidos no domínio da política externa¹¹. O primeiro Chanceler social-democrata, Willy Brandt, soube tirar partido da *détente* bipolar para “normalizar” as relações entre os dois Estados alemães, cuja condição prévia era um *rapprochement* com a União Soviética e o reconhecimento do *status quo* europeu, incluindo as novas fronteiras da Alemanha. De certa maneira, as novas relações da Alemanha Federal com a União Soviética e com a República Democrática Alemã (RDA), a par do processo da

7 A frase do General foi registada por Alain Peyrefitte (1994: 336). Mais tarde, o General diria, em público, que a entrada da Grã-Bretanha faria das Comunidades Europeias “*une Communauté atlantique colossale sous dépendance et direction américaines*” (de Gaulle, 1970: 66-71).

8 Segundo as actas das reuniões do *NSC Executive Committee*, de 25 de Janeiro de 1963, o Presidente Kennedy entendia que “*There is not much we can do about France, but we have to exert pressure on the Germans*”. E, no dia 5 de Fevereiro, concluía: “*The threat of withdrawing our troops is about the only sanction we had.*” (Trachtenberg, 2005: 201-231).

9 Sobre a ruptura gaullista, ver Kolodziej (1974), Cerny (1980), Harrison (1981), Winand (1993), Maillard (1995), Bozo (1996), Soutou (1996), Vaisse, Mélandri e Bozo (1996), Vaisse (1998).

10 Pelo contrário, o Pacto de Varsóvia perdeu a Albânia, que se retirou por causa do conflito sino-soviético. A Jugoslávia tinha sido expulsa do *Kominform* em 1948 e nunca chegou a pertencer ao pacto de Varsóvia.

11 Sobre a *Ostpolitik* ver Haftendorn (2006) e Ash (1993).

Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE), abriam a possibilidade de uma via alternativa para a reunificação alemã, que resultaria de uma evolução pacífica e gradual na Europa onde as divisões entre Oeste-Leste, que justificavam a existência da OTAN e do Pacto de Varsóvia, acabariam por desaparecer. Mas, ironicamente, a nova *Ostpolitik* só era possível porque a estabilidade do estatuto estratégico da República Federal da Alemanha estava garantida pela sua filiação na OTAN e porque a coligação ocidental tinha capacidade de conter as tentações expansionistas da União Soviética.

A *détente* bipolar tornou-se uma prioridade dos Estados Unidos depois da eleição do Presidente Richard Nixon, que queria ultrapassar a divisão bipolar e reconhecer a emergência de um sistema multipolar, incluindo a China e a Europa Ocidental¹².

Pela sua parte, os aliados europeus temiam um condomínio entre as duas super-potências, cujos principais dirigentes se tinham passado a reunir, ao mais alto nível, com uma certa regularidade, para negociar os acordos de limitação das armas estratégicas nucleares. O fantasma de um “novo Rapallo” esteve na origem da resistência norte-americana à *Ostpolitik* alemã, enquanto o espectro da convergência entre a União Soviética e os Estados Unidos fez com que a diplomacia francesa conseguisse mobilizar os aliados europeus para rejeitarem a proposta de Henry Kissinger para celebrar um “Ano da Europa” em 1973 (Kissinger, 1982: 128-194).

A divergência gaullista, a *Ostpolitik* e a entrada da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias, completada em 1972, indicavam uma vontade de autonomia das três principais potências europeias e a força do processo de integração comunitária. Os aliados europeus não acompanharam os Estados Unidos na sua intervenção militar no Vietname e na Indochina e quiseram sublinhar, desse modo, que os limites geográficos da Aliança Atlântica e da solidariedade entre os aliados não se aplicavam apenas ao caso do Suez. O recuo relativo dos Estados Unidos, concentrados em negociar a sua retirada da guerra do Vietname, bem como o escândalo do Watergate e a ameaça de *impeachment* do President Nixon, deram credibilidade às teses da multipolaridade inscritas na nova doutrina estratégica norte-americana, enquanto a *Ostpolitik* e a CSCE estimulavam as ilusões sobre a possibilidade de criar uma “ordem pacífica” na Europa, não obstante as divisões políticas e estratégicas da Guerra Fria.

O novo ciclo de expansão soviética, que se iniciou em 1975, com o seu apoio à unificação comunista do Vietname e à intervenção cubana em Angola¹³, provocou uma crise de confiança na Aliança Atlântica. A ausência de uma resposta firme às ofensivas da União Soviética nos conflitos periféricos¹⁴ voltou a suscitar as ansiedades europeias sobre a fiabilidade estratégica norte-americana. Mais tarde, o Presidente Carter confir-

12 Sobre a *détente* ver Garthoff (1985) e Edmonds (1983).

13 Sobre a intervenção soviética e cubana em Angola ver Klinghoffer (1980), Legum (1980), Maxwell (1980) e Westad (2000). A viragem estratégica da União Soviética foi analisada por Garthoff (1985), Wohlforth (1993) e Zubok (2007).

14 O próprio Kissinger reconheceu o problema em relação à intervenção soviética e cubana na crise angolana, quando, em 3 de Fevereiro de 1976, afirmou: “It is also the first time that the U.S. has failed to respond to Soviet military moves outside the immediate Soviet orbit.” Garthoff (1985: 525). Sobre a posição norte-americana, ver também Sá (2010).

mou as previsões pessimistas sobre o declínio dos Estados Unidos, quando reconheceu, *expressis verbis*, a existência de uma crise de confiança da democracia norte-americana¹⁵. A sua credibilidade internacional ficou posta em causa quando os Estados Unidos não encontraram uma fórmula adequada para se opor à instalação dos SS-20. Os novos mísseis nucleares soviéticos de alcance intermédio estavam apontados para a Europa Ocidental e a sua capacidade para neutralizar as armas nucleares da OTAN sublinhavam, de novo, os riscos do “desacoplamento” estratégico entre os Estados Unidos e os seus aliados regionais.

Em 1979, a Aliança Atlântica adoptou a proposta do Chanceler Helmut Schmidt para seguir uma estratégia de “*double track*” – prosseguir, paralelamente, a negociação entre os Estados Unidos e a União Soviética para a retirada dos SS-20, e a instalação dos novos mísseis norte-americanos Pershing II na Alemanha, na Grã-Bretanha e na Itália¹⁶. Mas a força do movimento pacifista, que excedia largamente a influência dos partidos comunistas na Europa Ocidental, prejudicou essa estratégia. A “crise dos euromísseis” só pôde ser resolvida depois da eleição do Presidente Ronald Reagan e do Presidente socialista francês, François Mitterrand. Este último foi ao *Bundestag* apoiar o novo Chanceler democrata-cristão, Helmut Kohl, decidido a instalar os novos mísseis. A fórmula de Mitterrand – “*Les pacifistes sont à l'Ouest, mais les missiles sont à l'Est*” (Védrine, 1996: 93) – resumia o dilema político da dissuasão ocidental.

Os europeus ocidentais queriam consolidar a garantia norte-americana e impor aos Estados Unidos as suas orientações estratégicas nas relações com a Rússia e a Europa de Leste. A República Federal reclamava a instalação de novos mísseis norte-americanos e exigia que os Estados Unidos garantissem a *détente* com a União Soviética. A instalação dos Pershing II assegurou a continuidade da OTAN, mas não resolveu os dilemas do “desacoplamento” estratégico, nem as divergências políticas entre a estratégia dos Estados Unidos e as prioridades dos aliados europeus, que se acentuaram com a nova Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI)¹⁷.

Os aliados dividiram-se, mais uma vez, nas suas interpretações acerca do sentido da viragem soviética iniciada com a nomeação de Mikhail Gorbachev e a *perestroika*. Ironicamente, os dirigentes mais conservadores – o Presidente Reagan e a Primeiro-Ministro Margaret Thatcher – foram os que souberam reconhecer primeiro as possibilidades abertas pela nova direcção soviética, perante o ceticismo e a desconfiança dos responsáveis políticos europeus, socialistas franceses ou democratas-cristãos alemães¹⁸.

15 O pessimismo do Presidente Carter ficou expresso no seu discurso de 19 de Julho de 1979, conhecido como o “*malaise speech*”, que queria mobilizar os norte-americanos na resposta à crise energética.

16 Sobre a crise dos euromísseis ver Freedman (1983), Joffe (1987), Herf (1991), Haslam (1989).

17 Sobre a Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI) ver Miller e van Evera (1986) e Drell, Farley e Holloway (1985).

18 De resto, o ceticismo acerca de Mikhail Gorbachev e das suas reformas regressou à política norte-americana no início do mandato do Presidente George Bush, que impôs o que os soviéticos chamaram a “*pause*” – uma pausa deliberada para reavaliar a linha soviética (Hutchings, 1997: 31-47).

2. O Fim da Guerra Fria

Em Março de 1985, o Comité Central do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) escolheu, pela primeira vez, como Secretário-Geral, um homem da geração do pós-Segunda Guerra Mundial. Desse modo, encerrou uma interminável crise de sucessão, que se iniciara com a morte de Leonid Brezhnev, em 1982 e se prolongara com as mortes dos dois Secretários-Gerais seguintes, Iuri Andropov e Konstantin Chernenko, em 1984 e em 1985, respectivamente¹⁹.

O programa de Mikhail Gorbachev, o sétimo e último Secretário-Geral, tinha como prioridade a reforma interna do regime comunista, que a sua geração considerava estar ameaçado pela decadência ideológica e pela estagnação económica, que punham em causa a legitimidade da dominação comunista e a capacidade de competição estratégica internacional da União Soviética. Para realizar esse programa, Gorbachev tinha de conseguir regressar a um período de *détente* nas relações com os seus adversários – os Estados Unidos, a China e a Europa Ocidental, – para se concentrar nas mudanças internas, onde as reformas – a *Perestroika* e a *Glasnost* – foram acompanhadas pela maior depuração de quadros dirigentes desde o terror estalinista.

A *mise en oeuvre* da estratégia de reforma atravessou três etapas distintas. Numa primeira fase, Gorbachev tentou uma fórmula de *détente* regional – a “Casa Comum Europeia” – que prolongava a estratégia soviética de divisão da Aliança Atlântica (Hough, 1988). Porém, o Chanceler Helmut Kohl denunciou cruamente a abertura soviética como uma armadilha e só Margaret Thatcher soube reconhecer as qualidades políticas do novo Secretário-Geral – “*He is a man with whom I can do business*” (Thatcher, 1993: 463).

Numa segunda fase, Gorbachev regressou à fórmula clássica da *détente* bipolar – as cimeiras de alto nível com a outra superpotência (Oberdorfer, 1991; Garthoff, 1993; Beschloss e Talbott, 1993; Zubok, 2007). Logo em Reykjavik, em Outubro de 1986, o entendimento entre o Secretário-Geral e o Presidente dos Estados Unidos foi admirável e até um pouco excessivo. Perante a ansiedade crescente dos seus conselheiros, os dois dirigentes decidiram negociar sozinhos e declararam-se dispostos a pôr definitivamente fim a todas as armas nucleares, que garantiam a ausência de guerra entre as duas super-potências. Mas não estavam de acordo sobre a sequência concreta dos passos a

19 Sobre o desfecho das reformas soviéticas, ver os últimos capítulos de Malia (1994).

dar para alcançar o seu objectivo comum: Gorbachev queria começar com a suspensão da SDI, Reagan aceitava tudo menos desistir do seu projecto de defesa anti-nuclear²⁰.

Não obstante, o dirigente soviético estava preparado para fazer concessões importantes, que correspondiam não só à necessidade de pôr fim ao isolamento internacional da União Soviética, mas também à decisão de abandonar uma postura estratégica ofensiva, bem como as posições tomadas durante o seu terceiro e último ciclo de expansão. Gorbachev traduziu a sua política de *détente* em actos concretos, com a assinatura, em Dezembro de 1987, do Tratado sobre a Eliminação das Armas Nucleares Intermédias (TNI) – os SS-20 apontados à Europa Ocidental e à China – e com a conclusão dos acordos para a retirada das tropas cubanas de Angola e das tropas soviéticas do Afeganistão. Um ano depois, em Dezembro de 1988, Gorbachev anunciou nas Nações Unidas a retirada unilateral de meio milhão de soldados das forças soviéticas estacionadas na Europa de Leste, que constituíam o essencial da capacidade ofensiva do Pacto de Varsóvia contra a Europa Ocidental²¹.

A finalidade da *détente* nas relações com os Estados Unidos e os seus aliados era garantir as melhores condições externas para a realização das reformas internas na União Soviética e na Europa de Leste. A linha reformista queria recuperar o *ethos* do “socialismo de rosto humano” da “Primavera de Praga”, mas tinha de fazer face a uma oposição considerável. Na Europa de Leste, o “Bando dos Quatro” – os regimes comunistas mais ortodoxos da RDA, da Checoslováquia, da Bulgária e da Roménia – resistiam às mudanças iniciadas pelo centro soviético, que eram seguidas pela Hungria e da Polónia. A oposição tornou-se ainda maior quando o recuo soviético no Afeganistão, que abandonou os comunistas afegãos no poder à sua sorte na guerra civil com os *jihadistas*, criou um precedente inquietante²². As clientelas soviéticas sabiam que o dogma ideológico da irreversibilidade histórica do comunismo dependia menos do determinismo marxista do que sobretudo da “Doutrina Brezhnev” – a “doutrina da soberania limitada” que autorizava a União Soviética e o Pacto de Varsóvia a intervir sempre que entendessem estar em causa a continuidade de um regime comunista. Se o centro soviético desistisse de garantir militarmente a permanência dos regimes comunistas, a sua sobrevivência estava posta em causa.

Em 1988, os reformistas soviéticos denunciaram a “Doutrina Brezhnev”, que foi substituída pela “Doutrina Sinatra”, depois de Gennadi Guerassimov, na altura conselheiro de Gorbachev, ter evocado um tema célebre de Frank Sinatra – “*My Way*” – como a metáfora mais adequada para descrever como cada um dos regimes comunistas tinha passado a ser livre de seguir o seu próprio caminho, sem correr o risco de uma intervenção militar soviética para corrigir as heresias.

20 Sobre a Cimeira de Reykjavik ver Garthoff (1993), Schultz (1993: 751-782) e Chernyaev (1993: 49-96).

21 Sobre os contornos desta decisão ver Blacker (1993), McGwire (1991), Hasegawa e Pravda (1990), Laird e Hoffmann (1991), Bialer e Mandelbaum (1987), Snyder (1987: 93-131) e Odom (2000).

22 Rigorosamente, o regime afegão (tal como o regime angolano, ou o moçambicano) era classificado como um “regime de orientação socialista dirigido por um partido marxista-leninista” que não estava protegido pela cláusula da “irreversibilidade”, reservada aos regimes comunistas propriamente ditos.

Numa terceira fase, essa viragem vai ser posta à prova nas relações entre a União Soviética e os membros do Pacto de Varsóvia (Asmus, Brown e Crane, 1991). A crise decisiva ocorreu na Polónia, onde o regime comunista tinha organizado uma “Mesa Redonda” com a oposição, representada pelo *Solidarność* (Solidariedade) para programar uma transição controlada e pacífica. Nos termos do acordo entre os comunistas e a oposição, o primeiro passo desse processo seria a realização de eleições parcialmente livres para a *Sejm* – só um terço dos deputados da câmara baixa seriam sujeitos a uma eleição competitiva, garantindo à partida uma maioria fixa de dois terços para os comunistas e os seus aliados – e para o Senado, cujos lugares seriam todos disputados com a oposição democrática.

Mas o resultado das eleições de Junho de 1989 confirmou a ausência de legitimidade democrática do partido comunista – o *Solidarność* elegeu todos os senadores menos um – e forçou uma revisão dos acordos da “Mesa Redonda” que previa uma partilha do poder executivo segundo a fórmula de Adam Michnik: “*Your President, our Premier*” (Stokes, 1993: 127). Os dirigentes comunistas fizeram apelo a Gorbachev para impedir esse recuo adicional, mas o Secretário-Geral recusou intervir. Não estava em causa a posição da Polónia no Pacto de Varsóvia e qualquer intervenção soviética poria em causa a credibilidade externa e interna da *perestroika*. Em Agosto, o General Jaruzelsky, eleito Presidente com os votos do *Solidarność*, nomeou Tadeusz Mazowiecki, um dos dirigentes do *Solidarność*, como Primeiro-Ministro. O bloco soviético não sobreviveu à aceleração da mudança política na Polónia.

O regime comunista polaco foi deposto pacificamente e essa viragem provocou a queda sucessiva de todos regimes comunistas do Pacto de Varsóvia na Europa de Leste. Nos meses seguintes, entre Agosto e Dezembro, os regimes comunistas da Hungria, da Checoslováquia, da RDA, da Bulgária e da Roménia foram todos derrubados sem excessiva violência, excepto no último caso. O fim dos regimes comunistas europeus foi, ao mesmo tempo, uma surpresa e a confirmação definitiva da tese da velha estratégia de *containment*, que os Estados Unidos e a Aliança Atlântica tinham seguido, no essencial, durante quarenta anos: a União Soviética tinha uma capacidade limitada para manter a Europa Central e Oriental sob o seu controle político e estratégico e esses países acabariam por minar o império soviético.

Em Dezembro de 1989, a revolução anti-comunista europeia – uma “refolução”, ou uma “revolução reformista”, segundo Timothy Garton-Ash (1993) – tinha posto termo à divisão Leste-Oeste na Europa. Mas, ao mesmo tempo, voltou a abrir a questão alemã. Enquanto na Polónia, na Hungria, na Checoslováquia, na Bulgária e na Roménia a transição pós-comunista significava a restauração da soberania e da independência nacional, no caso da RDA, o fim do regime comunista e da ocupação soviética significava o desaparecimento da sua única razão de ser – a RDA, como diria Hans Modrow, o último dirigente comunista da Alemanha Oriental, a Gorbachev, era “filha da União Soviética” e tinha sido criada para contrapor um Estado comunista alemão à República Democrática Alemã.

A segunda *détente*, o recuo soviético e o fim do comunismo na Europa de Leste uniram a Aliança Atlântica, mas a questão alemã, como era previsível, pôs em causa a solidariedade entre os aliados ocidentais²³.

A abertura do Muro de Berlim, em 7 de Novembro, parece ter sido resultado de uma série de mal-entendidos, que serviram para confirmar as divisões internas do regime comunista da RDA. As grandes manifestações de Leipzig, que negavam a representatividade popular do regime comunista – resumida pela sua palavra de ordem emblemática, *“Wir sind das Volk”* – forçaram a demissão de Erich Honecker, desautorizado publicamente por Gorbachev nas comemorações dos quarenta anos da RDA, em Outubro. O Primeiro-Secretário foi substituído por Egon Krenz e, logo a seguir, por Hans Modrow, apresentado na altura como o “Gorbachev alemão”. Entretanto, as manifestações continuavam e quando os manifestantes receberam, pela primeira vez, o Chanceler federal, Helmut Kohl, em Dresden, lançaram uma nova palavra de ordem – *“Wir sind ein Volk”*²⁴ – que proclamava o seu voto a favor da reunificação da Alemanha.

A queda do Muro de Berlim, que simbolizava a divisão europeia, foi recebida com uma grande contenção por parte dos dirigentes ocidentais. O Chanceler Helmut Kohl, apanhado de surpresa durante uma visita oficial à Polónia, não podia senão ir de imediato para Berlim, mas o Presidente George Bush, mais preocupado com a sobrevivência política de Mikhail Gorbachev, fez apenas um curto comentário para marcar o momento simbólico da vitória ocidental²⁵.

Em qualquer caso, sem o muro de Berlim, a sobrevivência do regime comunista alemão e, portanto, da RDA estava em causa, o que exigia uma resposta rápida. A primeira resposta foi dada por Helmut Kohl, sem consultar os seus aliados ocidentais ou os seus parceiros europeus²⁶. No fim de Novembro, o Chanceler democrata-cristão apresentou ao *Bundestag* um Programa em dez pontos onde procurava definir as etapas de um processo gradual de unificação, a caminho de uma “comunidade contratual” entre os dois Estados alemães. A iniciativa de Kohl foi feita na véspera da primeira cimeira entre o Presidente Bush e Mikhail Gorbachev, marcada para os dias 2 e 3 de Dezembro, em Malta. Desse modo, o Chanceler alemão procurava evitar o “pesadelo de Potsdam” e impedir que a questão alemã fosse, mais uma vez, exclusivamente decidida pelas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial (Haftendorn, 2006: 194).

23 Sobre o processo diplomático de unificação da Alemanha, ver Szabo (1992), Pond (1993), Sarotte (2009), Teltchik (1991) e Rice e Zelikow (1995).

24 O Chanceler descreveu essa manifestação no livro que fez com Kai Diekmann e Ralf Georg Reith (1996: 176-189).

25 O Presidente George Bush explicou a sua posição aos conselheiros da Casa Branca: *“I won’t beat on my chest and dance on the wall”*. Mais tarde, na Cimeira de Malta, fez uma referência ao muro na sua conversa com Mikhail Gorbachev: *“I’m not planning to jump the wall, because the stakes are too high.”* (Rice e Zelikow, 1995: 105-107) e Chernyaev (2000: 240), respectivamente.

26 O Chanceler Federal, que falou com o Presidente dos Estados Unidos na véspera da apresentação do programa, não informou previamente o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Hans-Dietrich Genscher, o principal dirigente do Partido Liberal e seu parceiro da maioria governamental.

O Programa do Chanceler alemão tratava sobretudo das dimensões internas da unificação²⁷, o que não impediu os Chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho Europeu de criticar Kohl pela sua iniciativa unilateral – só o Presidente do Conselho espanhol, Felipe Gonzalez, e o Primeiro-Ministro irlandês, Charles Haughey, apoiaram a posição alemã²⁸. A dimensão externa da unificação estava, estrategicamente, nas mãos dos Estados Unidos e da União Soviética e, juridicamente, nas mãos das quatro potências vencedoras, as quais, na ausência de um tratado de paz, mantinham direitos de soberania sobre a potência vencida, que deveriam ser devolvidos à Alemanha no momento da sua reunificação.

Na cimeira de Bruxelas do Conselho do Atlântico Norte, que se reuniu no dia 4 de Dezembro, o Presidente Bush, além de relatar aos seus aliados as conclusões da cimeira com o Secretário-Geral do PCUS, apresentou aos aliados quatro condições que condicionavam o apoio norte-americano à unificação da Alemanha²⁹. Os Estados Unidos queriam, em primeiro lugar, um processo de autodeterminação pacífico e democrático e estavam preparados para apoiar a expressão da vontade alemã, fosse qual fosse a sua decisão; em segundo lugar, se essa decisão se manifestasse, como era previsível, a favor da unificação, esta teria de se fazer dentro das fronteiras existentes e limitar-se a reunir os territórios da República Federal, da RDA e de Berlim, renunciando a reivindicar no futuro quaisquer outros territórios (no fim da Segunda Guerra Mundial, a União Soviética, a Polónia, a Checoslováquia, a Lituânia e a França tinham anexado territórios que pertenciam à Alemanha nas suas fronteiras de 1938); em terceiro e quarto lugares, a unificação não podia pôr em causa o estatuto da Alemanha unificada como membro da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia.

A decisão norte-americana de apoiar a unificação, tomada nas vésperas do primeiro encontro entre o Bush e Gorbachev, na cimeira de Malta, resultou de uma ponderação que não excluía nem o cenário de uma convergência bilateral entre a Alemanha e a União Soviética³⁰, nem, no extremo oposto, a possibilidade de uma acção militar soviética para travar a unificação (Hutchings, 1997: 99-104). Naturalmente, a administração norte-

27 Os últimos pontos referiam-se à CSCE e à Comunidade Europeias, mas não referiam a Aliança Atlântica, uma omissão, segundo o Chanceler, pouco notada pelos analistas na altura (Kohl, 1996: 137-143).

28 O Chanceler alemão relatou a Kai Diekmann e Ralf Georg Reith o Conselho Europeu de Estrasburgo, em 8 e 9 de Dezembro, onde foi submetido “a um interrogatório digno de um tribunal” (Kohl, 1996: 163-165).

29 O Presidente George Bush teve uma intervenção decisiva no processo de unificação da Alemanha. Ver Cox e Hurst (2002) e Bush e Scowcroft (1998). Ver ainda os testemunhos dos seus conselheiros Condoleezza Rice e Philip Zelikow (1995) e Robert Hutchings (1997).

30 O Secretário de Estado norte-americano referiu esse risco, quando escreveu que, sem um processo diplomático para enquadrar a unificação, “*The odds of the Germans and the Soviets going off alone and cutting a private deal disadvantageous to Western interests (as they had with the agreements of Best Litovsk in 1918, Rapallo in 1922, and the Molotov-Ribbentrop Accord in 1939) would increase.*” Pela sua parte, o Chanceler alemão lamentou que os aliados tivessem evocado um “o espírito de Rapallo” perante o cenário da unificação (Baker III, 1995:198-199).

-americana queria que a unificação não pusesse em causa nem os seus interesses, nem a estabilidade dos equilíbrios europeus e, nesse sentido, procurou coordenar, em todos os momentos, as suas posições com as do Governo alemão, para construir, durante o próprio processo de unificação, as fundações das relações futuras, em que a potência central europeia devia ser reconhecida como o parceiro principal dos Estados Unidos na Europa Ocidental (Hutchings, 1997: 98). Para Washington, estavam em causa não só a unificação, como as condições de estabilidade e de segurança na Europa, nomeadamente a consolidação da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia, cuja sobrevivência seria posta em causa se Berlim seguisse uma nova política externa independente.

Nesse contexto, as condições dos Estados Unidos eram coerentes: a unificação da Alemanha devia poder confirmar os fundamentos políticos e institucionais da comunidade transatlântica – a democracia pluralista, o princípio de autodeterminação, o respeito pelo direito internacional, por um lado, e a dupla filiação na Aliança Atlântica e na Comunidade Europeia, por outro lado.

As quatro condições foram aceites, sem reservas, pelo Chanceler Helmut Kohl, fiel à estratégia de Adenauer, para quem a unificação de uma Alemanha livre e democrática só poderia ser o resultado do fim da Guerra Fria. Porém, mesmo dentro da coligação governamental, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Hans-Dietrich Genscher, admitia que a unificação alemã pudesse abrir caminho para uma nova “ordem de paz europeia”, onde a União Soviética e a Europa de Leste seriam parceiros naturais. Nesse quadro, a Alemanha podia evitar ficar refém de uma escolha impossível entre o imperativo nacional da reunificação e a permanência da Alemanha na aliança atlântica, no sentido em que a unificação seria o fim da Guerra Fria e o princípio de um processo de superação da divisão da Europa em dois campos. Essa posição tinha força no Partido Social-Democrata (SPD), apesar do apoio determinado de Willy Brandt à estratégia de unificação de Helmut Kohl.

No entanto, as condições norte-americanas não eram bastantes para neutralizar a oposição inicial da França e da Grã-Bretanha à unificação da Alemanha. O Presidente socialista, imerso num profundo pessimismo histórico, antecipava o “regresso a 1913”³¹ – a repetição do encadeamento fatal das guerras totais e das revoluções totalitárias que tinham destruído a Europa no século XX.

31 François Mitterrand repetiu essa fórmula nas semanas seguintes à queda do muro de Berlim, nomeadamente na cimeira de Kiev, em 6 de Dezembro, com Mikhail Gorbachev. No mesmo sentido, François Mitterrand tomou boa nota de que o antigo Primeiro-Ministro Jacques Chirac afirmara, em 15 de Dezembro de 1989, no *Quotidien* de Paris, que “*Il ne s’agit pas de sortir de l’Europe de Yalta pour revenir à l’Europe de Sarajevo.*” (Attali, 1995: 363-365 e Mitterrand, 1996: 55). Na mesma altura, o Presidente Mitterrand teria dito a Hans-Dietrich Genscher que “*On l’unité allemande se fait après l’unité européenne, ou vous trouverez contre vous la triple alliance [França, Grã-Bretanha, Rússia] et cela se terminera par une guerre. Si l’unité allemande se fait après celle de l’Europe, nous vous aiderons*” (Attali, 1995: 354).

Mitterrand previa também que, no dia em que a Alemanha se unificasse, os marechais soviéticos substituiriam Gorbachev no Kremlin³². O Primeiro-Ministro conservador dizia a quem o quisesse escutar que era a favor da democratização da RDA e da sua continuidade: tal como François Mauriac, que gostava tanto da Alemanha que preferia que houvesse duas, Thatcher gostava tanto da democracia alemã que preferia que houvesse duas³³.

A divisão ocidental permitiu à União Soviética resistir brevemente à pressão norte-americana. Mas, sem meios para impedir a decomposição do regime comunista alemão, Gorbachev aceitou a marcação de eleições livres na RDA, onde os democratas-cristãos e os sociais-democratas iriam concorrer com o novo Partido dos comunistas. Os três Partidos defendiam estratégias diferentes sobre a unificação: os democratas-cristãos da CDU propunham uma via rápida, com a integração dos cinco *Länder* formados no território da RDA à República Federal pelo mecanismo previsto no artigo 23 da Lei Fundamental; o SPD defendia uma via lenta, pois queria fazer coincidir a unificação da Alemanha com a aprovação de uma nova Constituição; e os comunistas não admitiam mais do que uma confederação entre os dois Estados alemães. Em Março de 1990, os eleitores decidiram a favor do Partido do Chanceler e da via mais expedita para a unificação, com os sociais-democratas em segundo lugar e os comunistas reduzidos a uma pequena posição minoritária.

A dimensão interna da unificação ficou decidida com os resultados das eleições na RDA. A partir daí, nenhuma das quatro potências vencedoras voltou a exprimir a sua oposição à unificação da Alemanha. Faltava tratar da dimensão externa, para a qual fora definido um quadro restrito, durante a primeira (e última) reunião conjunta da OTAN e do Pacto de Varsóvia, que se realizou em Otava, em Fevereiro de 1990. Esse quadro reunia os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França e as duas Alemanhas na Conferência 2+4.³⁴

A Polónia tentou, sem sucesso, fazer parte da Conferência, uma vez que a principal questão de fronteiras se podia pôr em relação à linha Oder-Neisse, imposta pelos soviéticos aos seus aliados das Nações Unidas, depois dos “três grandes” terem aceitado, na Conferência de Teerão, a anexação soviética de uma parte substancial do território polaco, ocupada depois da assinatura no acordo Ribbentrop-Molotov, em Agosto de 1939. Genscher explicou ao seu colega italiano, que também queria estar, que a Conferência

32 Segundo Jacques Attali, o próprio Gorbachev terá dito isso mesmo a Mitterrand em Kiev: “Ajude-me a evitar a reunificação alemã, senão serei substituído por um militar; se não me ajudar, será responsável por uma guerra”. Semanas depois, em 4 de Janeiro de 1990, Mitterrand diria a Kohl que “o destino de Gorbachev depende mais do Chanceler alemão do que dos seus adversários em Moscovo” (Attali, 1995: 366, 389 e Kohl, 1996: 195).

33 Giscard d’Estaing também aludiu à possibilidade da RDA entrar na Comunidade Europeia, em Novembro de 1989 (Attali, 1995: 340; Thatcher, 1993: 790-799).

34 As duas Alemanhas falavam a uma só voz, a partir do momento em que a RDA passou a estar representada por um Governo da CDU.

2+4 era reservada às grandes potências, mas não foi nas quatro reuniões da Conferência 2+4, entre Maio e Setembro, que se definiram os termos da reunificação. Os Estados Unidos, a União Soviética e a República Federal da Alemanha, multiplicaram os encontros bilaterais de alto nível, durante os primeiros meses de 1990, para concluir o acordo posteriormente ratificado numa última reunião com os restantes três membros da Conferência 2+4.

A União Soviética começou por procurar uma fórmula alternativa à posição norte-americana. A diplomacia soviética nunca tinha recusado, formalmente, o princípio da unificação, mas todas as suas propostas oficiais nesse sentido, desde 1952, tinham sempre previsto a retirada das forças de ocupação das potências vencedoras e a neutralidade da Alemanha unificada. (De resto, foram sempre recusadas em parte por isso: depois de retirarem do território alemão, as tropas soviéticas ficariam muito mais perto da Alemanha do que as forças norte-americanas). Para a União Soviética, a permanência da Alemanha unificada na OTAN significava a vitória da aliança ocidental na Guerra Fria. Os soviéticos chegaram a propor que a Alemanha unificada fizesse parte, simultaneamente, da Aliança Atlântica e do Pacto de Varsóvia³⁵.

A margem era estreita – Genscher defendeu uma fórmula à francesa³⁶ em que a Alemanha unificada continuaria a fazer parte da OTAN, mas ficaria fora das estruturas militares integradas³⁷ e opunha-se à expansão da Aliança Atlântica para Leste³⁸, enquanto o Secretário de Estado norte-americano, James Baker, admitia que a RDA ficasse, pelo menos temporariamente, fora da jurisdição da OTAN³⁹, mas George Bush não estava aberto a essas propostas. A permanência da Alemanha na OTAN era essencial para

35 Mikhail Gorbachev continuou a defender essa possibilidade até à cimeira decisiva de Washington, em Maio de 1990, e Eduard Shevardnadze, não obstante reconhecer a sua irrelevância, manteve a mesma linha até às vésperas da Cimeira da Aliança Atlântica em Londres (Chernyaev, 2000: 273; Hutchings, 1997: 133-135; Rice e Zelikow, 1995: 276-283).

36 Helmut Kohl também chegou a defender essa variante, nas suas conversas informais com George Bush, que se opôs, dizendo que “*we can't let the Soviets clutch victory from the jaws of defeat*” (Hutchings, 1997: 122).

37 As posições de Hans-Dietrich Genscher, nomeadamente no discurso de Tutzing, em Janeiro de 1990, não foram antecipadamente apresentadas a Helmut Kohl. Nesse discurso, o Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão defendeu que a Alemanha unificada ficaria na Aliança Atlântica sem que esta avançasse para o território da antiga RDA. No final dessa intervenção, Genscher omitiu qualquer referência à Aliança Atlântica, quando concluiu que queria inserir “o processo de unificação da Alemanha no contexto da integração na Comunidade Europeia, do processo CSCE, da parceria Oeste-Leste para a estabilidade, da construção da Casa comum europeia e da criação de uma ordem de paz pan-europeia” (Hutchings, 1997: 118-121 e Szabo, 1992: 54-58).

38 A posição de Hans-Dietrich Genscher e de James Baker, reiterada numa conferência de imprensa conjunta em Janeiro de 1990, durante a qual o ministro alemão afirmou que “*there is no intention to extend the NATO area of defense and security one inch to the East*”, foi interpretada pelo lado soviético e, mais tarde, pela diplomacia russa, como um compromisso ocidental que excluía o alargamento da Aliança Atlântica para a Europa de Leste, a qual, à data, estava integrada no Pacto de Varsóvia (Kramer, 2009: 39-61).

39 James Baker usou essa fórmula em Fevereiro, nos seus encontros com Mikhail Gorbachev e Eduard Shevardnadze. George Bush explicou que, mais tarde, a pedido de Horst Teltchik, o Secretário de Estado norte-americano teve de esclarecer que não se tratava de limitar a jurisdição da Aliança Atlântica, mas apenas condicionar o dispositivo de forças na Alemanha unificada (Baker III, 1995: 233-234; Hutchings, 1997: 118-121; Rice e Zelikow, 1995:180; Bush e Scowcroft, 1998: 255).

os Estados Unidos, embora o Conselho Nacional de Segurança norte-americano reconhecesse que essa fórmula era “o pior pesadelo da União Soviética” (Rice e Zelikow, 1995:123). Perante o Ministro dos Negócios Estrangeiros soviético, Eduard Shevardnadze, James Baker argumentou o seguinte: a verdadeira escolha era entre o *status quo* – uma Alemanha que não precisava de ser uma potência nuclear porque a sua segurança estava garantida pelo dissuasor estratégico nuclear norte-americano no quadro da OTAN – e uma mudança radical – uma Alemanha neutral que teria, mais tarde ou mais cedo, de desenvolver uma capacidade estratégica nuclear própria para poder garantir autonomamente a sua segurança (Rice e Zelikow, 1995:180).

Na cimeira de Washington, em finais de Maio, Gorbachev começou a ceder. O Presidente e o Secretário-Geral puderam identificar os oito pontos cruciais para um acordo sobre a unificação da Alemanha que não excluía a sua permanência na OTAN. O acordo esboçado entre os dois responsáveis incluía a definição das fronteiras da Alemanha unificada, a continuidade do seu estatuto no TNP como Estado sem armas nucleares, os limites das forças armadas alemãs, impostos no quadro dos acordos sobre as forças convencionais na Europa (CFE), as condições de transição e da retirada gradual das forças militares soviéticas de Berlim e do território da RDA e, sobretudo, o reconhecimento de que o Estado alemão, nos termos da Acta Final de Helsínquia, podia escolher livremente as suas alianças⁴⁰. Nas semanas seguintes esse acordo foi melhorado e, nas conversações entre a União Soviética e a República Federal foram quantificadas as transferências monetárias indispensáveis para financiar a retirada soviética. Mas, no essencial, os termos do acordo ficaram definidos na última cimeira entre Bush e Gorbachev.

O acordo final foi assinado na Cimeira entre Gorbachev e Kohl, que se realizou em Moscovo e em Stavropol, nos dias 14 e 15 de Julho, logo a seguir à cimeira da Aliança Atlântica e à reeleição do Secretário-Geral pelo Congresso do PCUS.

A Cimeira de Londres do Conselho do Atlântico Norte foi o momento crucial antes da realização do último Congresso do PCUS e nas vésperas da reunião decisiva entre Gorbachev e o Chanceler alemão. Para os Estados Unidos era essencial, por um lado, garantir uma transformação da Aliança Atlântica que pudesse escorar a decisão soviética sobre a unificação alemã e, por outro lado, consolidar o estatuto da OTAN como o centro da arquitectura de segurança europeia⁴¹.

Não era fácil combinar esses dois objectivos, que resumiam a estratégia conjunta de Bush e de Kohl e contavam com a oposição quer de Mitterrand e de Thatcher, ambos contra a revisão da postura nuclear aliada, quer do Ministro dos Negócios Estrangeiros

40 No fim da cimeira de Washington, o Presidente George Bush, com o acordo de Mikhail Gorbachev, fez uma declaração pública em que afirmou existir uma convergência entre ambos sobre a questão das alianças da Alemanha unificada: “*President Gorbachev and I [...] are in full agreement that the matter of alliance membership is, in accordance with the Helsinki Final Act, a matter for the Germans to decide*” (Hutchings, 1997: 133).

41 Os conselheiros do Presidente Bush aceitavam até a mudança de nome da OTAN para “Organização do Tratado Euro-Atlântico” (Hutchings, 1997: 136).

alemão, Hans-Dietrich Genscher e de todos os que queriam impor a CSCE como a nova instituição central da segurança europeia.

O Presidente Bush escreveu pessoalmente aos Chefes de Estado e de Governo da Aliança Atlântica, nas vésperas da cimeira, para lhes propor o texto da Declaração final, considerada indispensável para apoiar a posição de Gorbachev, que devia poder demonstrar aos delegados comunistas que a Aliança Atlântica já não representava uma ameaça existencial à União Soviética e deixara de ser o inimigo do Pacto de Varsóvia (o Ministro Shevardnadze tinha proposto uma reunião dos membros do Pacto de Varsóvia para o democratizar e o transformar num aliança entre Estados soberanos, mas, entretanto, a Hungria anunciara a intenção de sair da organização).

A Declaração de Londres incluía três pontos cruciais (Hutchings, 1997: 135-137; Kaplan, 2004). Em primeiro lugar, propunha que a Aliança Atlântica e o Pacto de Varsóvia declarassem que já não eram adversários e convidava os inimigos da véspera a ser seus parceiros, ao mesmo tempo que avançava uma série de propostas para fortalecer institucionalmente a CSCE, que seriam adoptadas na sua próxima cimeira em Paris. Em segundo lugar, anunciava que o limite do número de soldados das forças armadas alemãs seria decidido na altura da assinatura do Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa (CFE). Em terceiro lugar – *last, but not least* – a Aliança Atlântica abandonava as velhas doutrinas da “defesa avançada” e da “resposta flexível” e declarava considerar as suas armas nucleares como “armas de última instância”⁴².

Dez dias depois, a cimeira bilateral germano-soviética de Moscovo foi um sucesso para a estratégia norte-americana e alemã. Gorbachev concluiu com Kohl um acordo em oito pontos – os mesmos definidos durante a cimeira de Washington entre Bush e Gorbachev – que fixavam os termos necessários para o reconhecimento da soberania plena da Alemanha unificada, incluindo a continuidade do seu estatuto como membro não-nuclear no TNP e como membro pleno da OTAN.

Em Setembro, na quarta e última reunião da Conferência 2+4, as quatro potências vencedoras confirmaram a devolução da soberania à Alemanha, que pôde, finalmente, realizar as primeiras eleições livres em todo o território no dia 3 de Outubro, para selar com esse acto democrático a unificação alemã e o fim da Segunda Guerra Mundial.

Em Novembro, durante a cimeira de Paris da CSCE, os 22 Estados membros da Aliança Atlântica e do Pacto de Varsóvia, incluindo os Estados Unidos e a União Soviética, assinaram o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa (CFE) e a Declaração conjunta proposta pela cimeira de Londres, em que declaravam ter desistido de ser adversários – o último acto do Pacto de Varsóvia antes da sua dissolução formal, em Fevereiro de 1991.

42 A nova fórmula da OTAN sobre o emprego das armas nucleares em “última instância” era suposta ser deliberadamente ambígua, excepto para Margaret Thatcher, que a considerava excessivamente clara: “*I have often read confusing words in communiqués, but to be told that clear words are confusing is a new dimension of diplomacy*”. A frase do Primeiro-Ministro britânico é citada em Rice e Zelikow (1995: 321).

A divisão de Berlim, da Alemanha e da Europa, que definia a Guerra Fria na frente ocidental, tinha deixado de existir. A vitória da Aliança Atlântica seria confirmada com a crise final do regime comunista russo, que terminou com o seu suicídio, no golpe de Estado falhado de 19 de Agosto, e a posterior dissolução da União Soviética, em 25 de Dezembro – uma vitória que nunca foi declarada, tal como o início da Guerra Fria também nunca tinha sido declarado.

Não é possível minimizar o significado da vitória da OTAN na Guerra Fria, que ficou inscrito na decisão sobre os termos da unificação da Alemanha. Em 1949, a fundação da Aliança Atlântica tinha sido uma condição prévia indispensável para a fundação da República Federal alemã e o início do processo de integração comunitária e, em 1989, a decisão de realizar a unificação da Alemanha sem pôr em causa a sua permanência como membro da OTAN e da Comunidade Europeia confirmou o vínculo original criado entre a democracia alemã, a aliança ocidental e a integração europeia. Esse vínculo definiu uma relação especial entre as quatro principais potências ocidentais e entre os dois pilares institucionais da comunidade transatlântica. Mas a vitória ocidental na Guerra Fria – a vitória da democracia pluralista contra o totalitarismo comunista – vai pôr em causa a unidade da aliança dos vencedores e a congruência estratégica da comunidade transatlântica.

3. A Década de Transição

A antecipação do fim da Guerra Fria, durante os curtos meses que separaram a conclusão da unificação alemã e a decomposição da União Soviética, abriram uma transição dentro da transição, marcada, por um lado, pela Guerra do Golfo Pérsico – a “primeira guerra da unipolaridade” (Baker III, 1995) – e, por outro lado, pelas tentativas de projectar a CSCE como o centro da “arquitectura de segurança europeia” e de estabelecer a UEO como o instrumento de defesa colectiva da União Europeia, que aceleraram a redefinição da estratégia da OTAN.

A invasão do Koweit pelo Iraque, em Agosto de 1990, concentrou, desde o primeiro dia, os melhores esforços da diplomacia norte-americana. Nos dias seguintes, o Presidente Bush recusou as propostas de Margaret Thatcher para uma intervenção dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha contra o Iraque⁴³ e decidiu reunir uma grande coligação sob a bandeira das Nações Unidas para expulsar o Iraque do Koweit, se necessário pela força das armas⁴⁴.

A execução dessa estratégia começou por um encontro entre James Baker e Eduard Shevardnadze, para garantir o apoio da União Soviética, essencial quer para obter o consenso no Conselho de Segurança, quer para isolar o Iraque do seu único aliado relevante e interromper o fornecimento de armas ao regime de Saddam Hussein. De seguida, o Presidente George Bush persuadiu os seus aliados sauditas, cuja segurança parecia ameaçada pela anexação do Koweit, a aceitar o estacionamento de um forte contingente de tropas norte-americanas na Arábia Saudita, cuja presença era necessária para conter os riscos de uma ofensiva iraquiana. Depois, a diplomacia dos Estados Unidos mobilizou a maior coligação internacional de sempre contra a violação da soberania de um pequeno Estado e para a restauração da sua independência, que incluía todos os Estados membros das Nações Unidas, com excepção da Jordânia (e da Organização de Libertação da Palestina) e formou uma força internacional para libertar o Koweit, comandada pelos Estados Unidos, onde tinham lugar não só a Grã-Bretanha e a França, membros permanentes do Conselho de Segurança, mas também o Egipto, a Síria e outros Estados árabes. O regime de Saddam Hussein não soube recuar a tempo e tornou possível a intervenção militar dos Estados Unidos e dos seus aliados, que, em Março

43 Margaret Thatcher defendia a legitimidade de uma acção dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha para expulsar o Iraque sem uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Thatcher, 1993; Bush e Scowcroft, 1998).

44 Sobre a Primeira Guerra do Golfo, ver Freedman e Karsh (1995).

de 1991, expulsaram rapidamente as forças iraquianas do Koweit numa demonstração impressionante da superioridade militar norte-americana.

O Secretário de Estado James Baker sublinhou a importância da questão do Koweit por referência ao precedente da Etiópia, que a Sociedade das Nações não tinha conseguido proteger da invasão italiana em 1936: o que estava em causa era a credibilidade das Nações Unidas e do princípio da segurança colectiva. No mesmo sentido, no dia seguinte à sua vitória na Guerra do Golfo, o Presidente George Bush proclamou o advento de uma “nova ordem internacional”, em que os Estados Unidos e as grandes potências se tinham unido nas Nações Unidas para impor o direito internacional e o respeito pelo princípio da soberania dos Estados (Bush e Scowcroft, 1998).

A Aliança Atlântica condenou, naturalmente, a anexação do Koweit, mas não foi tida nem achada durante a Guerra do Golfo (Rynning, 2005: 24-25 e 46-47; Kaplan, 2004: 110-112). Por certo, a OTAN facilitou o envio de forças alemãs para proteger a Turquia de uma agressão iraquiana nas suas fronteiras. Mas nem os Estados Unidos, nem os aliados europeus, quiseram envolver a OTAN como tal numa operação militar claramente fora da área definida para a sua intervenção, numa interpretação estrita dos termos do Tratado de Washington.

Os Estados Unidos quiseram demonstrar a sua capacidade para impor a estabilidade internacional no quadro das Nações Unidas e remeter a Aliança Atlântica para um quadro regional limitado e, ao mesmo tempo, demonstrar a compatibilidade entre o princípio da segurança colectiva, representado pelas Nações Unidas e pela concertação entre os membros do Conselho de Segurança, e o princípio da defesa colectiva, representado pela OTAN. Na Guerra do Golfo, pela primeira vez desde a criação da Organização das Nações Unidas, o conjunto dos membros permanentes do Conselho de Segurança tinha apoiado uma intervenção militar para punir a violação da integridade de um Estado cuja soberania era reconhecida pelas Nações Unidas. Com o fim da divisão bipolar e a convergência entre os Estados Unidos e a União Soviética, a ordem internacional criada no fim da Segunda Guerra Mundial tinha, finalmente, condições para se impor.

A Aliança Atlântica, não obstante a sua relevância na nova ordem internacional ter sido confirmada no processo da unificação alemã, estava seriamente ameaçada pelo seu sucesso. Desde logo, a reconciliação entre os antigos adversários, proclamada na cimeira de Paris da CSCE e confirmada pela dissolução do Pacto de Varsóvia, deixavam a coligação transatlântica sem inimigo. Por outro lado, a nova dinâmica da integração europeia, que se fortaleceu com a unificação alemã, queria acrescentar à futura União Europeia competências próprias nas políticas externas, de segurança e defesa e ressuscitar a UEO, que se tinha alargado para incluir Portugal e a Espanha, em Março de 1990, e a Grécia, em 1992. (Desse modo, todos os Estados membros da Comunidade Europeia que pertenciam à OTAN eram também membros da UEO, com excepção da Dinamarca). Por último, os Estados Unidos não só tinham circunscrito a Aliança Atlântica ao contexto regional da segurança europeia, como continuavam a reduzir, em concertação com a União Soviética, os meios nucleares da defesa colectiva ocidental, bem como o número de tropas norte-americanas estacionadas na Europa, mesmo antes

de se ter completado a retirada das forças soviéticas do território da antiga RDA, que se iria prolongar até 1994.

A cimeira de Paris confirmou a importância crescente da CSCE, não só pelo seu reforço institucional, com a criação do secretariado permanente e de uma série de departamentos especializados nas questões étnicas e eleitorais, mas também por ter sido o quadro escolhido para a assinatura do Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa (CFE) e para a declaração conjunta dos Estados da Aliança Atlântica e do Pacto de Varsóvia. Para a União Soviética, a CSCE devia substituir a Aliança Atlântica e o Pacto de Varsóvia ou, em todo o caso, assumir a posição central na arquitectura de segurança europeia, uma vez que era a única instituição europeia onde estavam não só as duas super-potências, como todos os países europeus (com excepção da Albânia, que se tornou membro em Junho de 1991). Obviamente, a posição soviética não era partilhada por nenhum dos outros Estados membros, mas a Alemanha valorizava a CSCE por causa da presença dos países da Europa Central e Oriental, enquanto a França procurava contrabalançar o peso da Aliança Atlântica com a presença da Rússia numa instituição multilateral da segurança pan-europeia.

Em Dezembro de 1991, nas vésperas da dissolução da União Soviética, a cimeira de Roma do Conselho do Atlântico Norte decidiu formar, por proposta dos Estados Unidos e da Alemanha, o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), aberto a todos os antigos membros do Pacto de Varsóvia e a todos os outros países europeus (NATO, 1991 e Hutchings, 1997: 292). Desse modo, reproduziu a fórmula essencial da composição da CSCE numa instituição formada pela OTAN. O seu sucesso ficou assegurado por representar uma parceria formal da Aliança Atlântica com as democracias pós-comunistas da Europa Central e Oriental, com a Rússia e, também, com o conjunto dos Novos Estados Independentes (as ex-repúblicas soviéticas), que se filiaram paralelamente na CSCE e no Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (Gaspar, 2011).

As iniciativas da França e da Alemanha para incluir uma dimensão de segurança e defesa no processo de integração europeia representavam um problema difícil. O Chanceler Kohl não aceitava que a unidade da Alemanha pusesse em causa a integração europeia e, nas suas palavras, a unificação não podia traduzir-se numa Europa mais alemã e devia significar uma Alemanha mais europeia. Nesse sentido, em conjunto com o Presidente Mitterrand, decidiu, em Abril de 1990, definir uma estratégia de aprofundamento da integração comunitária, com a criação da União Europeia, incluindo o projecto da moeda única e a política externa e de segurança comum⁴⁵.

45 A iniciativa de propor a convocação de uma Conferência Inter-Governamental sobre a União Política ao Conselho Europeu de Dublin, em 28 de Abril, pertenceu a Helmut Kohl, que já tinha evocado esse tema em Novembro de 1989, sem obter uma resposta francesa, que considerava demasiado vaga a proposta alemã de uma “União europeia com letra maiúscula”. François Mitterrand decidiu apoiar essa iniciativa e, em 19 de Abril, o Presidente francês e o Chanceler alemão enviaram ao Primeiro-Ministro irlandês uma carta conjunta nesse sentido (Attali, 1995 e Bozo, 2005: 246-249).

No passado, como ficou demonstrado com a formação da União Ocidental e no caso da Comunidade Europeia de Defesa, os Estados Unidos tinham apoiado a integração europeia em todos os domínios, incluindo a defesa. É certo que as forças armadas europeias, nos termos do Tratado de Paris de 1952, estavam sob o comando do Comandante Supremo Aliado (SACEUR), um oficial-general norte-americano, e inseridas na cadeia de comando da OTAN. Mas, no fim da Guerra Fria, sem a ameaça iminente de uma invasão soviética, a subordinação de um exército europeu ao comando transatlântico já não tinha sentido. Nesse quadro, os Estados Unidos quiseram preservar intacta a “divisão do trabalho” que se tinha sedimentado, ao longo de quarenta anos, entre a Aliança Atlântica, principal responsável pela defesa colectiva europeia, e a Comunidade Europeia, mais concentrada nas dimensões económica e financeira da integração regional.

O Presidente francês queria criar o “embrião de uma defesa europeia” e o Chanceler alemão reconhecia que a “união política europeia não podia existir sem uma dimensão de defesa” (Bozo, 2005: 313-314). Nesse sentido, admitiam subordinar a UEO ao Conselho Europeu para a transformar no instrumento militar da futura União Europeia. O novo Primeiro-Ministro britânico, John Major, não aceitou sequer negociar essa fórmula, embora admitisse que a UEO se transformasse no “pilar europeu” da Aliança Atlântica, enquanto o Conselheiro de Segurança Nacional do Presidente Bush, o General Brent Scowcroft, defendia que a UEO devia ser a “charneira” entre a Aliança Atlântica e a União Europeia (Bozo, 2005: 317). Perante o impasse, em Outubro de 1991, Mitterrand e Kohl tomaram a iniciativa de anunciar o reforço da sua cooperação bilateral de defesa para “constituir o núcleo de um corpo europeu que pode incluir as forças de outros Estados membros da União da Europa Ocidental” – a Brigada franco-alemã, que seria também o novo quadro institucional da presença militar francesa na Alemanha unificada, era a primeira forma do “Eurocorpo”, onde participaram também militares belgas e espanhóis.

Mas a formação de forças armadas europeias, fora do quadro da OTAN, tinha passado a ser um anátema para os Estados Unidos, bem como para o “Partido atlanticista” na Comunidade Europeia, nomeadamente a Grã-Bretanha, a Holanda, a Dinamarca e Portugal, que se opunham não só à proposta franco-alemã, como a todas as referências a uma “defesa comum” europeia no Tratado da União Europeia (Bozo, 2005: 324-325)⁴⁶. Em Dezembro de 1991, na cimeira de Roma do Conselho do Atlântico Norte, o Presidente Bush quis responder à iniciativa franco-alemã e dramatizar as tensões entre europeístas e atlantistas, quando deixou um aviso cru aos seus aliados: *“If you want to go your own way, if you don’t need us any longer, say so”* (Rynning, 2005: 45).

As posições da França e da Alemanha eram ambas ambíguas. No final do dia, o Chanceler Kohl queria preservar a congruência entre a Aliança Atlântica e a União

46 Em 1990, a Grã-Bretanha e a Itália apresentaram na Conferência Inter-Governamental uma posição conjunta sobre a Política Externa e de Segurança Comum. Sobre a posição portuguesa, ver Pereira (1993: 31-40).

Europeia, sem ficar prisioneiro nem das posições francesas, nem das posições norte-americanas. A decisão alemã de integrar a Força de Reacção Rápida (RRF) da OTAN, antes da iniciativa conjunta sobre o Eurocorpo franco-alemão, indicava claramente os limites da sua adesão a uma defesa europeia autónoma. Pela sua parte, com a unificação, o Presidente Mitterrand tinha sido obrigado a reforçar o eixo franco-alemão e, nesse sentido, queria intensificar a integração europeia e consolidar o estatuto institucional das grandes potências na União Europeia, que devia assumir responsabilidades crescentes na política externa, na segurança e na defesa da Europa – um dos raros domínios onde permanecia intacta a superioridade da França, como uma das duas potências nucleares europeias, perante a Alemanha, que preferia o estatuto de “potência civil”⁴⁷. Para a França e para a Alemanha a aliança com os Estados Unidos continuava a ser essencial para assegurar os equilíbrios sem os quais a integração europeia podia deixar de existir.

Na Cimeira de Roma, cinco dias antes da dissolução oficial da União Soviética, o Conselho do Atlântico Norte aprovou publicamente, pela primeira vez, o seu “Conceito Estratégico”, no qual procurava responder às mudanças radicais na política europeia e internacional. Paralelamente, institucionalizou a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI), para reconhecer a autonomia crescente dos aliados europeus, bem como o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), para estabelecer uma relação formal com os antigos adversários Guerra Fria e reduzir a importância da CSCE.

O Conceito Estratégico, cujo enunciado era, naturalmente, condicionado pela natureza pública do documento, reconhecia que a ameaça de uma invasão soviética da Europa tinha deixado de ser um perigo iminente, mas valorizava a necessidade de responder a uma incerteza crescente na política internacional, de contrabalançar a União Soviética como grande potência nuclear e de neutralizar as novas ameaças – o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva, a perturbação dos fluxos de recursos vitais e os conflitos étnicos e territoriais, nomeadamente na Europa Central e Oriental – que justificavam a permanência da aliança (Gaspar, 2010: 9-36; Rynning, 2005: 43-44; Kaplan, 2004: 113-116)⁴⁸. O documento constata que o risco de uma guerra hegemónica na Europa era francamente menor, mas existia um risco maior de surgirem crises diferentes, como ficava demonstrado com o início das guerras de secessão jugoslava. De uma forma sóbria, o Conceito Estratégico reiterava que qualquer ataque contra o território dos aliados, viesse donde viesse, estava coberto pelos artigos 5.º e 6.º do Tratado de Washington, que continuava a ser uma garantia insubstituível para os aliados europeus. Por fim, sublinhava que a segurança aliada tinha de ter em conta o contexto global.

47 O conceito de “potência civil” foi enunciado originalmente por François Duchêne e, mais tarde, desenvolvido por Hans Maull a propósito das políticas externas da Alemanha e do Japão no pós-Segunda Guerra Mundial, antes de se tornar uma referência na literatura sobre as políticas de segurança e defesa da União Europeia. Ver Duchêne (1972), Bull (1982), Maull (1990), Maull e Harnisch (2001), Whitman (1998) e Telo (2005).

48 Ver também Rynning e Ringsmose (2009).

Não obstante, a posição da Aliança Atlântica tornou-se vulnerável no momento da sua vitória final na Guerra Fria. As responsabilidades internacionais da última super-potência aumentavam, mas a democracia norte-americana queria concentrar-se nos seus problemas internos e diminuir a sua presença externa. Sem a ameaça soviética, a Europa Ocidental perdia o seu lugar cimeiro na hierarquia das prioridades dos Estados Unidos e a Aliança Atlântica deixava de ser um instrumento crucial da política norte-americana. As potências europeias queriam dar prioridade à integração regional para impedir que a unificação da Alemanha pudesse pôr em causa os equilíbrios regionais. Sem a ameaça soviética, a dependência estratégica da Europa Ocidental em relação aos Estados Unidos devia diminuir e abrir uma oportunidade para demonstrar a capacidade europeia para assumir novas responsabilidades estratégicas como garante da estabilidade regional, designadamente no quadro da União Europeia.

As guerras de secessão jugoslavas, as transições democráticas na Europa Central e Oriental e a evolução errática da Rússia pós-soviética vão revelar os limites das estratégias iniciais dos Estados Unidos e das principais potências europeias.

A sequência balcânica foi a mais dramática⁴⁹. Em Janeiro de 1992, por determinação da Alemanha, a União Europeia reconheceu as declarações unilaterais de independência da Croácia e da Eslovénia e, mais tarde, declarações idênticas das restantes repúblicas federadas que se quiseram separar da Sérvia. A resposta da Sérvia foi a intervenção militar para submeter as duas repúblicas separatistas e a mobilização da minoria sérvia na Croácia para separar a Eslavónia Oriental do novo Estado.

A União Europeia assumiu a crise jugoslava como uma questão europeia, enquanto o Secretário de Estado James Baker declarava a sua falta de interesse no primeiro conflito armado na Europa desde o fim da guerra civil na Grécia, com uma frase célebre: *"We don't have a dog in this fight"* (Time, 17 de Agosto de 1992).⁵⁰

As consequências da posição norte-americana só se tornaram mais claras com a independência da Bósnia-Herzegovina e a guerra prolongada entre as comunidades sérvia, croata e muçulmana, perante a qual a diplomacia europeia, sem uma orientação comum clara e sem instrumentos de coacção militar, nada podia fazer: *"It's their quarrel, not ours"*, concluiu o Embaixador José Cutileiro, responsável, com Lord Carrington pela mediação entre as facções locais (Cutileiro, 1993). No mesmo sentido, como era previsível, a intervenção das Nações Unidas, sem o empenho directo dos Estados Unidos, mas com apoio da OTAN, foi incapaz de parar a escalada da violência, que se tornou politicamente insustentável.

O resultado da relutância norte-americana e da incapacidade europeia custou mais de cem mil mortos e um milhão de refugiados e provocou uma crise profunda na

49 Sobre as guerras balcânicas, ver Allin (2002), Clément (1998), Cutileiro (2003), Glenny (1996), Gnesotto (1994), Larrabee (1994), Kaufman (2002) e Schake (2006).

50 A distância norte-americana face às guerras balcânicas no fim da Guerra Fria representa o oposto simétrico da doutrina Truman, que decidiu, em 1948, no princípio da Guerra Fria, perante a guerra civil grega, que era essa a frente prioritária.

aliança transatlântica. Os Estados Unidos criticavam os seus aliados europeus por não serem capazes de tratar de um conflito local, os aliados europeus, divididos entre si, não aceitavam a ausência de tropas norte-americanas na força das Nações Unidas. Depois da “longa paz” da Guerra Fria, a guerra tinha regressado à Europa e os aliados não eram capazes de responder à nova situação. Em 1994, a OTAN corria o risco de se juntar às Nações Unidas, à Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE) e à UEO no “cemitério das instituições de segurança”⁵¹, se não fosse capaz de intervir de forma decisiva na Bósnia.

A crise só começou a ser ultrapassada com a conclusão dos acordos de Dayton, em Novembro de 1995⁵². A escolha da base militar de Dayton, no Ohio, para a finalização dos acordos para a cessação das hostilidades na Bósnia-Herzegovina, serviu para demonstrar a importância da intervenção dos Estados Unidos, ratificada pelos restantes membros do Grupo de Contacto – a Alemanha, a França, a Grã-Bretanha e a Rússia. Acto contínuo, a Aliança Atlântica decidiu alargar as fronteiras da sua acção estratégica e intervir fora da área definida pelo Tratado de Washington. Nesse quadro, formou a Força de Implementação (IFOR), responsável pela imposição dos acordos, com mandato das Nações Unidas, com uma forte presença militar dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da França, responsáveis por cada um dos três sectores em que ficou dividida a Bósnia Herzegovina. Essa missão militar inédita da Aliança Atlântica prolongou-se, com sucessivas reencarnações, durante oito anos, até ser substituída, em 2003, pela primeira missão militar da União Europeia.

A crise balcânica teve três consequências relevantes para a aliança ocidental. Em primeiro lugar, os Estados Unidos e a Alemanha vão empenhar-se, a fundo, no alargamento da OTAN às novas democracias da Europa Central e Oriental, sem esperar mais nem por uma evolução positiva da transição pós-comunista na Rússia, nem pelo alargamento da União Europeia, cujo atraso previsível podia comprometer a evolução democrática e ocidental dos regimes pós-comunistas (Cholett e Goldgeier, 2008: 122-135).

Logo em 1995, o Presidente Bill Clinton defendeu publicamente o princípio da expansão da Aliança Atlântica às novas democracias – a questão não era saber se entravam mas sim quando seriam convidadas para integrar a OTAN – e, dois anos, depois, a Polónia, a República Checa e a Hungria, os três vizinhos orientais da Alemanha, passaram a fazer parte da Aliança Atlântica⁵³. Paralelamente, foi criado o programa da Parceria para a Paz (PfP), que alargou o quadro de cooperação militar com os países membros do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, institucionalizado como Conselho da Parceria Euro-Atlântica (EAPC), em 1997. Nessa mesma data, a OTAN estabeleceu acordos bilaterais separados com a Rússia e a Ucrânia, depois das duas an-

51 A frase é de Pierre Hassner, citado por Frédéric Bozo (1993:449).

52 Sobre os acordos de Dayton, ver Holbrooke (1998) e Daalder (2000).

53 Sobre o alargamento da Aliança Atlântica, ver Asmus (2003), Goldgeier (1999), Sloan (2004), Kay (1998), Szabo (2006).

tigas repúblicas soviéticas terem regulado os seus problemas de fronteiras e o estatuto da Esquadra do Mar Negro em Sebastopol.

A expansão da Aliança Atlântica, que precedeu o alargamento da União Europeia na Europa Central e Oriental, confirmou o padrão da unificação alemã e a congruência entre os dois pilares da comunidade ocidental, cujas fronteiras marcavam os novos limites da democracia na Europa (Cholett e Goldgeier, 2008: 122-135). No mesmo sentido, os acordos com a Rússia e a Ucrânia, bem como o Conselho da Parceria Euro-Atlântica, confirmavam a posição central da OTAN na arquitectura de segurança europeia, não obstante a institucionalização da OSCE. Mas a expansão oriental da OTAN comprometeu a repetição da estratégia de inversão das alianças que tinha assegurado o sucesso da política europeia e asiática dos Estados Unidos no pós-segunda Guerra Mundial. Os acordos entre a Rússia e a OTAN – ironicamente baptizados como o “Acto Fundador” – escondiam mal o ressentimento profundo da potência vencida perante o avanço das fronteiras estratégicas da coligação democrática.

Em segundo lugar, a Grã-Bretanha e a França vão tirar as lições do abandono norte-americano durante os primeiros anos da guerra na Bósnia-Herzegovina. Em Dezembro de 1998, na cimeira bilateral de Saint Malo, o novo Primeiro-Ministro britânico, Tony Blair, e o Presidente francês, Jacques Chirac, tomaram a iniciativa de definir as condições para criar uma capacidade autónoma de defesa da União Europeia. Sem pôr em causa o estatuto da Aliança Atlântica, indispensável para a defesa colectiva dos aliados, nomeadamente a defesa territorial da Europa, a iniciativa anglo-francesa reclamava uma capacidade de intervenção militar autónoma para a União Europeia poder responder a crises internacionais (Howorth, 2000: 33-55).

A Cimeira de Saint Malo marcou o ponto de partida para a institucionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e a definição do quadro institucional, operacional e industrial da defesa europeia, completado na Convenção Europeia e no Tratado Constitucional da União Europeia (Cogan, 2001; Hunter, 2002).

A União Europeia, com o consenso indispensável das três principais potências europeias, passou a ter uma dimensão militar de segurança e defesa própria. A Grã-Bretanha e a França quiseram valorizar as suas vantagens relativas na dimensão estratégica perante a Alemanha e, em conjunto, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França demonstraram a sua vontade de reduzir a dependência europeia em relação aos Estados Unidos. A PESD devia poder garantir que o caso da Bósnia-Herzegovina não se repetiria, uma vez que as potências europeias teriam a legitimidade e a capacidade para intervir militarmente, se necessário com recurso aos meios da OTAN, na circunstância de os Estados Unidos se recusarem a intervir numa crise. A primeira missão militar da União Europeia, em 2003, foi, justamente, substituir a missão da OTAN na Bósnia Herzegovina.

Em terceiro lugar, o reconhecimento das repúblicas secessionistas e a ocupação militar da Bósnia-Herzegovina pela OTAN incentivou os movimentos separatistas albaneses do Exército de Libertação do Kosovo (KLA) a seguir uma estratégia de independência. O Kosovo, ao contrário dos casos precedentes, não era uma república da federação jugoslava, cujo direito de autodeterminação fora reconhecido por analogia com o pre-

cedente estabelecido para responder à decomposição da União Soviética. De facto, o território, onde os albaneses constituíam a maioria da população, era parte integrante da Sérvia e a sua secessão implicava uma mudança das fronteiras internacionais. Por outro lado, a brutalidade do regime socialista sérvio não só sustentava a estratégia radical do partido da independência no Kosovo, como punha em causa a credibilidade da OTAN, cujas forças militares ocupavam a Bósnia-Herzegovina e não podiam assistir impávidas e serenas à provável expulsão massiva dos albaneses do território.

Em 24 de Março de 1999, começou a guerra contra a Sérvia, a primeira guerra travada pela OTAN, sem mandato do Conselho de Segurança, uma vez que o veto da Rússia era tido como inevitável⁵⁴. Os Estados Unidos impuseram a sua estratégia operacional, limitada a uma ofensiva aérea, sem correr o risco de baixas nas forças aliadas, na expectativa de que o regime de Slobodan Milosevic não resistiria a mais do que uma semana de bombardeamentos sobre Belgrado. Mas as semanas passaram e os aliados europeus, nomeadamente a Grã-Bretanha, quiseram, sem sucesso, impor uma estratégia alternativa de intervenção de forças terrestres no Kosovo para travar a expulsão dos albaneses. As divisões entre os aliados continuaram depois da retirada sérvia, que precedeu a deposição do regime socialista. Num gesto raro, o Tenente-General Michael Jackson, comandante do Corpo de Reacção Rápida, ganhou uma pequena vitória para os aliados europeus, quando se recusou a cumprir as instruções do SACEUR, o General Wesley Clark, para impedir a ocupação do aeroporto de Pristina pelas forças militares da Rússia (Rynning, 2005: 206; Clark, 2002: 379). A Força de Ocupação do Kosovo (KFOR) obteve um mandato das Nações Unidas e permaneceu no território até à declaração de independência da antiga província da Sérvia.

Numa linha de continuidade, a Guerra do Kosovo confirmou a estratégia de alargamento da Aliança Atlântica e a divergência entre os Estados Unidos e a Rússia, ao mesmo tempo que acelerou a institucionalização da PESD. Em Junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia reiterou a decisão da União Europeia assumir as funções da UEO e a sua capacidade de acção militar autónoma na resposta às crises internacionais – “sem prejuízo das acções da OTAN”. Em Outubro, o antigo Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, foi nomeado como o primeiro Alto Representante da Política Externa e de Segurança Comum e, em Dezembro, o Conselho Europeu de Helsínquia anunciou a criação de uma Força de reacção rápida europeia (ERRF), que deveria ter a capacidade de responder a uma crise idêntica à do Kosovo sem a participação dos Estados Unidos. Paralelamente, o Primeiro-Ministro russo, Valdimir Putin, comandava uma intervenção decisiva na Chechénia para suceder a Boris Ieltsin como Presidente da Federação da Rússia, no ano seguinte: a sua eleição marcou o fim das ilusões sobre a possibilidade de formar uma comunidade de segurança euro-atlântica “de Vancouver a Vladivostok”.

54 Sobre a Guerra do Kosovo, ver Daalder e O'Hanlon (2000), Bacevich e Cohen (2001).

Numa linha de mudança, a Guerra do Kosovo foi a primeira guerra preventiva das democracias contra um regime autoritário e a demonstração de que era impossível conduzir uma guerra no quadro da OTAN.

Oito anos depois de terem imposto a restauração da soberania do Koweit em nome das Nações Unidas e mobilizando toda a comunidade internacional, os Estados Unidos, à frente da coligação das democracias ocidentais, violaram a soberania da Sérvia para depor um regime autoritário, sem mandato do Conselho de Segurança. A preponderância estratégica das democracias ocidentais no pós-Guerra Fria relegava as tiranias para um estatuto de soberania limitada⁵⁵.

Paralelamente, os Estados Unidos, que tinham imposto a sua estratégia e a escolha dos alvos dos bombardeamentos aos aliados, concluíram que não era possível conduzir uma “*war by committee*” numa grande coligação multilateral (Rynning, 2005: 180). Pela sua parte, os aliados europeus puderam constatar que a supremacia dos Estados Unidos na Aliança Atlântica tinha aumentado com o fim da Guerra Fria e que a única forma de não terem de se subordinar à estratégia norte-americana era desenvolverem as suas capacidades próprias de intervenção, nomeadamente no quadro da União Europeia, em conjunção com a OTAN, ou mesmo num quadro autónomo.

55 Sobre o direito de intervenção humanitária, ver, *inter alia*, Hoffmann (1996) e Finnemore (2003).

4. O Pós-11 de Setembro

A segunda versão pública do Conceito Estratégico da Aliança foi aprovada um mês depois do início da Guerra do Kosovo, no dia 24 de Abril, enquanto decorriam os bombardeamentos de Belgrado, em que participaram forças aéreas de treze países aliados, com destaque para os Estados Unidos, a França e a Grã-Bretanha (Rynning, 2005: 78-93).

No essencial, o documento retomava as orientações anteriores, com duas ou três variações. Desde logo, o conceito revisto sublinhava a importância da Aliança Atlântica para garantir o *status quo* do pós-Guerra Fria no espaço euro-atlântico, em parceria com todos os países e com as Nações Unidas, a OSCE e a UEO. Por outro lado, a OTAN era apresentada como o centro da arquitectura de segurança da “região euro-atlântica”, uma definição que alargava a sua área estratégica para lá da delimitação geográfica do Tratado de Washington, embora recusasse uma projecção global da aliança ocidental. Por último, a definição das suas funções de segurança essenciais somava às três funções clássicas – segurança, consulta e dissuasão e defesa – uma quarta função, incluindo a “gestão de crises”, decidida caso a caso e por consenso, bem como a “parceria, a cooperação e o diálogo” na região euro-atlântica. A gestão de crises referia-se expressamente ao artigo 7.º do Tratado de Washington, que reconhece o primado da responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas pela segurança internacional – uma referência que se devia tomar com um grão de sal, no contexto da intervenção contra a Sérvia, sem autorização do dito Conselho de Segurança.

A Guerra do Kosovo, a institucionalização da PESD e as conclusões norte-americanas sobre os condicionamentos excessivos que a decisão multilateral impusera às suas acções militares fizeram com que o Conceito Estratégico da Aliança perdesse relevância mal tinha sido aprovado. Na viragem do século, dez anos depois do fim da Guerra Fria, a OTAN tinha perdido o seu inimigo original e, embora tivesse conseguido guardar um lugar relevante na arquitectura de segurança internacional, ainda não tinha encontrado uma nova missão.

Na ordem unipolar, a OTAN mantinha um estatuto singular na política externa da “nação indispensável”⁵⁶, mas já não era uma aliança insubstituível na luta contra uma ameaça iminente. A Europa Ocidental permanecia como uma região crítica para os

56 A Secretária de Estado norte-americana, durante um debate agitado na Ohio State University, em 18 de Fevereiro de 1998, usou essa expressão para definir o estatuto internacional dos Estados Unidos (Albright, 2003: 282-283).

Estados Unidos, em todas as dimensões, mas já não era o teatro central da competição internacional. A União Europeia continuava a ser um parceiro essencial da principal potência internacional, mas passou a ser também um rival político e económico. Pela sua parte, as potências europeias não podiam dispensar a aliança com os Estados Unidos, embora não quisessem reconhecer a preponderância internacional da “hiper-potência” norte-americana – um termo usado pejorativamente por Hubert Védrine, conselheiro diplomático do Presidente Mitterrand e, mais tarde, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França (Védrine e Moisi, 2000). Os Estados Unidos eram necessários para responder às ameaças externas, contrabalançar a Rússia e garantir a continuidade da comunidade transatlântica, indispensável para assegurar a paz e os equilíbrios na Europa Ocidental. Mas os aliados europeus tinham de assumir novas responsabilidades pela estabilidade regional e consolidar o processo de integração na União Europeia. A sua crescente autonomia excluía um alinhamento automático com as políticas norte-americanas *urbi et orbi* e incluía uma nova dimensão de defesa e segurança que não podia deixar de criar tensões entre a OTAN e a União Europeia (Jones, 2007; Howorth e Keeler, 2003).

A aliança ocidental tinha deixado de ser uma aliança de guerra para ser uma aliança de paz, com um quadro de interesses comuns mais limitado, o que era uma condição de durabilidade da coligação transatlântica nas circunstâncias do pós-Guerra Fria, mas também mais complexo, o que criava condições para maiores divergências entre os aliados. A resposta dos Estados Unidos às guerras balcânicas tinha posto à prova a definição dos limites da Aliança Atlântica e demonstrado que os riscos de abandono continuavam a ser uma dimensão crítica nos dilemas de segurança nas relações entre os aliados. A complexidade dos conflitos balcânicos tinha acentuado as tensões entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha e entre os aliados europeus e os Estados Unidos. Em 2011, a resposta dos Estados Unidos ao “11 de Setembro” iria pôr à prova, mais uma vez, os limites e as dificuldades da solidariedade transatlântica e demonstrar que não só os riscos de abandono, mas também os riscos de arrastamento – desta vez, os riscos de arrastamento dos aliados menores para as guerras do Iraque e do Afeganistão, consideradas cruciais pelos Estados Unidos na sua “*Global War On Terrorism*” (GWOT) – eram uma dimensão crítica nos dilemas de segurança nas relações entre os aliados.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 contra Nova York e Washington – a primeira agressão externa contra o território norte-americano desde o ataque japonês a Pearl Harbour – provocaram, como era inevitável, uma revisão profunda da estratégia internacional dos Estados Unidos (Gaddis, 2004).

De certo modo, essa revisão fora adiada desde o fim da Guerra Fria e procurou traduzir a unipolaridade numa estratégia concreta que pudesse assegurar a consolidação do primado internacional dos Estados Unidos⁵⁷. Essa finalidade não tinha sido assu-

57 O primeiro ensaio de revisão estratégica, dirigido por Paul Wolfowitz e redigido pelo seu adjunto, Zalmay Khalilzad, foi feito na versão inicial da *Defense Planning Guidance* de 1992, que não chegou a ser aprovada, depois do *New York Times* ter publicado excertos. Ver Tyler (1992) e Goldgeier e Chollet (2008: 43-46).

mida nem pelo Presidente George Bush, nem pelo Presidente Bill Clinton⁵⁸, e só foi reconhecida pelo Presidente George W. Bush depois do “11 de Setembro” ter criado as condições internas para legitimar uma estratégia dinâmica de intervenção dos Estados Unidos na política internacional (Gaddis, 2004).

O “11 de Setembro” deu lugar a uma demonstração rara de solidariedade para com os Estados Unidos, que se exprimiu no Conselho de Segurança, na OTAN e na Organização dos Estados Americanos, mas também na imprensa internacional. Em Paris, o *Le Monde* proclamou, em primeira página, “*Nous sommes tous Américains*”. O Chanceler Gehrard Schroeder proclamou a sua “solidariedade ilimitada” (Szabo (2004: 15), enquanto o Presidente Valdimir Putin exprimia o seu apoio na luta contra o inimigo comum, um exemplo seguido pelo Presidente Jiang Zemin, aliviado por a ameaça terrorista islâmica substituir a “ameaça chinesa” como a principal questão na política externa dos Estados Unidos.

No dia seguinte, o Conselho do Atlântico Norte, por iniciativa do Secretário-Geral, invocou, pela primeira vez na sua história, o artigo 5.º do Tratado de Washington e os aliados prestaram-se a apoiar os Estados Unidos na sua resposta à agressão da *Al Qaida*, por todos os meios considerados necessários (Kaplan, 2004: 134-136).

O primeiro passo da resposta norte-americana à agressão terrorista foi a deposição do regime dos *Taleban* no Afeganistão, onde se encontravam os principais santuários da *Al Qaida*. Mas os Estados Unidos não quiseram nem pedir autorização ao Conselho de Segurança para destruir os seus inimigos – a auto-defesa é um direito inerente dos Estados –, nem quiseram contar com a OTAN para a operação *Enduring Freedom*, onde participaram apenas a Grã-Bretanha, a Turquia e forças especiais da Austrália, da Alemanha e da França. Paralelamente, os norte-americanos instalavam as suas primeiras bases militares no Tajiquistão e no Quirguistão, sem oposição da Rússia. Em poucas semanas, as tropas norte-americanas dispersaram os *Taleban*, ocuparam a capital do Afeganistão e encerraram os campos da *Al Qaida*.

Em Dezembro, as Nações Unidas definiram o mandato da Força Internacional de Assistência e Segurança (ISAF), comandada pela Turquia, e os aliados da OTAN ocuparam Kabul, enquanto as forças norte-americanas continuavam o combate contra a *Al Qaida* nas montanhas da fronteira com o Paquistão. Paralelamente, as Nações Unidas empenhavam-se em encontrar uma fórmula política para restabelecer as instituições do Estado no Afeganistão, com a convocação de uma *Loya Jirga*.

Pela sua parte, a OTAN definiu um conjunto de medidas, no quadro do artigo 5, que incluíam duas operações militares de retaguarda – a substituição de forças norte-americanas em missões específicas de vigilância pelos AWACS no espaço aéreo dos Estados Unidos e a missão de segurança no Mediterrâneo (e no Mar Negro), baptizada

58 Sobre os debates estratégicos norte-americanos durante a década de transição, ver Posen e Ross (1997:100-134), Lynn-Jones e Miller (1992), Krauthammer e Khalilzad (1995), Huntington (1993), Joffe (1995), Kissinger (2001), Bacevich (2002), Bell (1999), Brzezinski (1997).

Active Endeavour, que começou por mobilizar meios navais e aéreos da França, da Itália, da Espanha e de Portugal. Os países aliados reforçaram também a articulação entre os serviços de informações para dismantlar as redes terroristas internacionais e neutralizar os riscos de novos atentados. Paralelamente, os aliados europeus asseguraram a substituição das forças norte-americanas nas missões militares de ocupação da Bósnia Herzegovina e do Kosovo (Rynning, 2005: 122-124).

Mas a reacção norte-americana não se limitou a uma retaliação circunscrita aos responsáveis directos pelo “11 de Setembro” e aos seus aliados no Afeganistão. Os Estados Unidos tinham legitimidade para impedir, por todos os meios, incluindo o recurso à força, a repetição de ataques terroristas contra o território norte-americano. Para o Presidente George W. Bush, a “guerra global contra o terrorismo” significava destruir as organizações terroristas pan-islâmicas, neutralizar os Estados com relações com as redes terroristas internacionais, nomeadamente os “*rogue states*” com armas de destruição massiva, e devolver a guerra ao território do inimigo⁵⁹.

O segundo passo da resposta norte-americana foi anunciado pelo discurso do Presidente Bush sobre o Estado da Nação, em Janeiro de 2002, onde a frente anti-terrorista se alargou para incluir o “Eixo do Mal” – o Iraque, o Irão e a Coreia do Norte, quatro dos três “*rogue states*” com programas nucleares militares ilegais (a Líbia preferiu desistir a tempo e não foi mencionada) (Bush, 2002)⁶⁰. O “11 de Setembro” tinha tornado visível a ameaça do “terrorismo catastrófico” e o risco da conjunção entre um dos “*rogue states*” e uma organização terrorista podia levar a um atentado nuclear. Um “ataque nuclear anónimo”, segundo a fórmula de Thomas Schelling (Frachtenberg, 2005: 210), cuja origem estaria dissimulada pela relação clandestina entre os detentores das armas de destruição massiva e uma rede terrorista, representava um risco inaceitável para a segurança nacional dos Estados Unidos. Uma vez que os terroristas suicidas eram, por definição, imunes à lógica racional da dissuasão, a decisão norte-americana foi ameaçar os “*rogue states*” para os impedir de tentar atacar os Estados Unidos por essa forma. Para essa ameaça ter credibilidade, a administração republicana considerava necessária uma demonstração inequívoca de sua determinação.

Os aliados europeus – Dominique de Villepin, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Chris Patten, membro britânico da Comissão Europeia⁶¹ – reagiram mal à teologia estratégica do “Eixo do Mal” e criticaram publicamente a posição tomada pelo Presidente Bush. Para os europeus, depois da intervenção exemplar no Afeganistão, a luta contra o novo inimigo comum devia ser, sobretudo, uma acção dos serviços de informação e das polícias para neutralizar e dismantlar as redes terroristas, mas, para os norte-americanos, essa era apenas uma pequena parte da sua estratégia internacio-

59 Sobre a viragem estratégica norte-americana, ver Daalder e Lindsay (2003).

60 Segundo um dos seus antigos conselheiros, o “Eixo do Mal”, na primeira versão, era apenas o “Eixo do Ódio”.

61 As referências do Ministro dos Negócios Estrangeiros francês e do Comissário britânico podem encontrar-se, respectivamente, em Daley (2002) e Freedland (2002).

nal. Nesse contexto, não obstante os responsáveis europeus reconhecerem os riscos da ameaça do “terrorismo catastrófico” e da proliferação das armas de destruição massiva, o consenso ocidental sobre a estratégia de neutralização das redes terroristas pan-islâmicas deixou de existir.

Na sequência da denúncia do “Eixo do Mal”, os Estados Unidos começaram a preparar a intervenção militar contra o Iraque e codificaram a nova estratégia de segurança nacional. Em Agosto, o Vice-Presidente Dick Cheney defendeu uma intervenção armada para remover o regime de Saddam Hussein e, no mês seguinte, o Presidente dos Estados Unidos fez publicar o *National Security Strategy Memorandum* que resumia a nova doutrina estratégica da unipolaridade (White House, 2002)⁶².

A defesa do ataque contra o Iraque, em plena campanha eleitoral alemã, teve efeitos imediatos. Schroeder declarou que a Alemanha não apoiaria essa “aventura” dos Estados Unidos, o seu principal aliado, mesmo que a invasão fosse autorizada pelo Conselho de Segurança (Szabo, 2004)⁶³. Desde esse momento, a vaga de anti-americanismo não deixou de aumentar na Europa Ocidental, até à vitória militar norte-americana que assegurou a deposição do regime sunita no Iraque.

A nova doutrina não só procurava legitimar a preponderância internacional dos Estados Unidos, que garantia a paz entre as grandes potências, como propunha três mudanças relevantes na estratégia norte-americana. Em primeiro lugar, aceitava a guerra preventiva como um instrumento na neutralização das novas ameaças, invocando como precedente o facto da administração democrata ter admitido uma acção preventiva contra as instalações nucleares norte-coreanas (Kissinger, 2002)⁶⁴. Em segundo lugar, defendia o unilateralismo, no sentido em que não aceitava subordinar o interesse nacional dos Estados Unidos às regras e aos princípios das instituições multilaterais (Zelikow, 2003). Em terceiro lugar, propunha uma nova teoria das alianças, em que preferia coligações limitadas e precárias para realizar objectivos concretos, às grandes alianças multilaterais institucionalizadas: na política externa norte-americana, as “*coalitions of the willing*”, ou as “*floating coalitions*”⁶⁵, subordinadas à regra “*the mission defines the coalition*” (Rumsfeld, 2001), tomavam o lugar da Aliança Atlântica, onde se aplicava a regra inversa e aos aliados era suposto que definissem a sua missão colectiva⁶⁶.

62 Sobre a revisão da doutrina estratégica, ver Daalder e Lindsay (2003), Zelikow (2003).

63 Sobre a posição alemã, ver Dalgaard-Nielsen (2003), Haftendorf (2002), Pond (2003) e Joffe (2003).

64 Sobre a doutrina da prevenção e da intervenção antecipatória, ver Heisbourg (2003: 75-88).

65 A primeira formulação de uma teoria alternativa das alianças, substituindo o multilateralismo institucional pelas “*shifting coalitions*”, foi feita por Richard Haass, mais tarde Director do *Policy Planning Staff* no Departamento de Estado com Colin Powell (Haass, 1995: 61-63). Ver também Pierre (2002). O tema voltou a ser debatido, a quente, depois do “11 de Setembro”. Ver Luttwak (2001), Garton-Ash (2001), Kagan (2001), Miller (2002) e Dibb (2002).

66 A interpretação corrente da fórmula do Secretário da Defesa sublinhava a intenção dos Estados Unidos usarem a Aliança Atlântica para ir buscar aliados e recursos *à la carte*, ou para usarem a OTAN como uma “caixa de ferramentas”. Uma interpretação mais política admitia que os norte-americanos podiam usar a “pesca à linha” de aliados como um método para dividir a Aliança Atlântica. Esta última versão foi teorizada por Hulsman (2003).

Em si mesma, nenhuma destas mudanças era decisiva para a coesão da comunidade de defesa ocidental. Os aliados europeus não podiam deixar de admitir acções preventivas para neutralizar ameaças de agressão terrorista com recurso a armas de destruição massiva. Nenhuma das potências aliadas estava preparada para se subordinar à disciplina do direito internacional e do multilateralismo se estivessem em causa a segurança territorial ou os seus interesses nacionais permanentes. As coligações restritas eram indispensáveis, para todos os que não quisessem ficar reféns do poder de veto singular de um parceiro num quadro institucional multilateral – na Aliança Atlântica, na União Europeia ou nas Nações Unidas.

Porém, no seu conjunto, a defesa da preponderância internacional dos Estados Unidos, da intervenção armada para derrubar regimes autoritários (*regime change*), da guerra preventiva, do unilateralismo e do primado do interesse nacional norte-americano e, *last but not least*, das coligações *ad-hoc*, configuravam uma revolução da estratégia dos Estados Unidos que podia implicar uma revisão do próprio modelo de ordenamento internacional.

As consequências da viragem norte-americana não se tornaram imediatamente aparentes. No primeiro aniversário do “11 de Setembro”, o Presidente dos Estados Unidos foi a Nova York e às Nações Unidas, onde se dirigiu à Assembleia Geral para defender as suas posições e mobilizar a comunidade internacional para neutralizar a ameaça iraquiana. O Secretário de Estado, General Colin Powell, em conjunto com os seus homólogos da França e da Grã-Bretanha, assegurou a aprovação no Conselho de Segurança de uma resolução condenatória do Iraque, que previa, a curto prazo, uma decisão específica sobre a intervenção militar internacional. (O Embaixador alemão concluiu que os Estados Unidos, devidamente arrependidos, tinham voltado a subordinar-se às regras internacionais).

Em Novembro, a Cimeira de Praga do Conselho do Atlântico Norte realizou-se num quadro de consenso (Rynning, 2005: 137-139) que tornou possível decidir o alargamento da OTAN a sete novos membros – não só a Eslováquia, a Bulgária, a Roménia e a Eslovénia, mas também a Lituânia, a Letónia e a Estónia, as três antigas repúblicas soviéticas cuja anexação, em 1940, nos termos do Pacto Germano-Soviético, os aliados nunca tinham reconhecido. A expansão oriental da Aliança Atlântica precedia, mais uma vez, o grande alargamento da União Europeia às novas democracias da Europa Central e Oriental, que se realizou no ano seguinte e completou o ciclo de consolidação das novas fronteiras da comunidade transatlântica no pós-Guerra Fria. O padrão da dupla filiação – a “*voie royale*” – na Aliança Atlântica e na União Europeia ficou confirmado nesse processo, uma vez que todos os dez novos membros da OTAN se tornaram também membros da União Europeia.

Em Praga, os aliados tomaram também decisões críticas para assegurar a capacidade de resposta às novas ameaças. A Aliança Atlântica assumiu formalmente, pela primeira vez, as suas responsabilidades globais, quando aprovou o princípio das intervenções militares “fora da área” do Tratado de Washington, sem as limitar à “região euro-atlântica”. Essa decisão implicava o reconhecimento da legitimidade da projecção estratégica global

da Aliança Atlântica na defesa da estabilidade internacional. No mesmo sentido, uma nova Força de Reacção Rápida (NRF) previa a projecção estratégica de uma força de 60 mil soldados para garantir uma capacidade de intervenção da OTAN sem limites geográficos (Rynning, 2005: 5-22). Essa força devia poder realizar operações militares ofensivas, para além das missões de estabilização. Enfim, ficou prevista a criação de um comando transatlântico – o *Allied Transformation Command* (ACT) em Norfolk – cuja missão seria preparar a transformação da OTAN e assegurar que os aliados podiam acompanhar a evolução acelerada das forças militares norte-americanas em todos os domínios operacionais, para compensar o desfase crescente entre as tropas aliadas.

Paralelamente, o Conselho Europeu de Dezembro aprovou o documento sobre a Estratégia de Segurança Europeia (ESS) apresentado por Javier Solana. A Estratégia Europeia de Segurança, a primeira formulação de uma doutrina de segurança da União Europeia, procurava ser um contraponto da *National Security Strategy* norte-americana e, de resto, reconhecia as mesmas ameaças do terrorismo internacional, da proliferação das armas de destruição massiva e dos “Estados falhados”, embora não tivesse condições políticas para defender a guerra preventiva contra os inimigos comuns e, muito menos, para se distanciar da disciplina multilateral (Dannreuther, John Peterson, 2006). Dito isso, a doutrina europeia recusava limitar as responsabilidades de segurança da União Europeia ao domínio regional e assumia a vocação internacional da nova “potência normativa”⁶⁷, expressa no título da sua estratégia oficial – *A Secure Europe in a Better World*. Nesse sentido, a Força Europeia de Reacção Rápida (ERRF), reestruturada em Fevereiro de 2003 (Rynning, 2005: 99-108), duplicava, embora sem grande credibilidade, a força equivalente da OTAN com o mesmo número de soldados e uma idêntica capacidade de projecção global, tanto mais que os tratados da União Europeia não reconheciam, formalmente, qualquer limitação geográfica às missões militares da Política Europeia de Segurança e Defesa. Porém, as missões da União Europeia ainda se limitavam às “missões de Petersberg” e não só excluía acções ofensivas, como recusavam assumir responsabilidades de defesa territorial colectiva.

O padrão do fortalecimento das capacidades autónomas europeias, na linha seguida desde a Cimeira de Saint Malo, ficou confirmado por essas decisões, reveladoras do optimismo crescente dos europeístas.

O terceiro passo da resposta norte-americana foi a decisão final do Presidente George W. Bush sobre a invasão do Iraque. Essa decisão foi tomada em Dezembro (Feith, 2007:360), quando Bush perdeu quaisquer ilusões que pudesse ter tido acerca da possibilidade de obter o consenso dos seus pares no Conselho de Segurança – a oposição da Rússia e da China era evidente, mesmo antes de a França ter decidido seguir a posição da Alemanha contra a intervenção norte-americana no Iraque.

67 Sobre o conceito de “potência normativa” ver Manners (2002), Manners (2006), Hyde-Pryce (2006) e Sjursen (2006).

Em Janeiro de 2003, no aniversário do Tratado do Eliseu, o Presidente Jacques Chirac e o Chanceler Gehrard Schroeder anunciaram, conjuntamente, a sua oposição à estratégia do Presidente Bush e deixaram o Primeiro-Ministro Tony Blair isolado na sua tentativa de moderar a *hubris* norte-americana. Acto contínuo, o Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, afirmou que a declaração do Eliseu não tinha a menor importância, pois representava a “velha Europa” e os Estados Unidos já só contavam com a “nova Europa”⁶⁸ – uma referência aos países da Europa Central e Oriental que se tinha reunido à comunidade ocidental. Acto contínuo, na “Carta dos Oito” e no “Manifesto dos Dez”, uma parte importante dos Presidentes e Primeiros-Ministros europeus exprimiram o apoio da “nova Europa” – incluindo também, no primeiro caso, a Grã-Bretanha, a Espanha, a Holanda e Portugal – à posição norte-americana (Aznar *et al*, 2003; Vilnius 10 Group, 2003). A divisão interna entre os aliados tornou-se pública e notória, enquanto Schroeder trazia Putin para o “Eixo da Paz” das potências continentais. A opinião pública europeia era massivamente contra a invasão norte-americana, que foi motivo para as maiores manifestações de sempre contra os Estados Unidos na Europa.

A escalada interna acentuou-se quando, em Fevereiro, a França, a Alemanha e a Bélgica tentaram bloquear o pedido de assistência apresentado pela Turquia, vizinha do Iraque, à OTAN, nos termos do artigo 4 do Tratado de Washington. A pretexto de não se envolverem, nem sequer indirectamente, na preparação da invasão do Iraque, os três dissidentes puseram em causa o princípio da solidariedade colectiva. Não obstante, a Aliança Atlântica pôde enviar os meios de defesa – os aviões AWACS e os mísseis *Patriot* – necessários para proteger a Turquia, nas vésperas da ofensiva anglo-americana (Rynning, 2005: 141).

Em Março, o início da invasão do Iraque pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha demonstrou o fracasso das duas estratégias europeias, que tinham, à partida, a mesma finalidade. Nem a oposição pública e frontal do Presidente Chirac e do Chanceler Schroeder, nem o alinhamento leal e constante do Primeiro-Ministro Blair, conseguiram moderar a decisão norte-americana e impedir os Estados Unidos de avançar unilateralmente contra o Iraque.

A guerra preventiva contra o Iraque e a deposição da tirania local, sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, restauraram a credibilidade estratégica dos Estados Unidos, mas foram responsáveis por uma crise profunda da aliança ocidental e do sistema multilateral internacional⁶⁹.

A crise provocada pela invasão do Iraque foi a pior de todas as crises da Aliança Atlântica⁷⁰. Em primeiro lugar, a crise revelou a determinação dos Estados Unidos,

68 Donald Rumsfeld disse o seguinte : “*You’re thinking of Europe as Germany and France. I don’t. I think that’s old Europe. You look at vast numbers of other countries in Europe. They’re not with France and Germany on this. They’re with the United States.*” (Weisman, 2003).

69 Existiu desde a primeira hora uma oposição interna à intervenção dos Estados Unidos entre os conservadores e, sobretudo, por parte dos realistas (Schroeder, 2002; e Walt (2003: 51-59).

70 Sobre a crise transatlântica, ver Gordon e Shapiro (2004), Daalder e Lindsay (2003), Kagan (2002), Asmus e Pollack (2002), Bacevich (2003), Daalder (2003), Haine (2004), Hassner (2002), Ikenberry (2002), Joffe (2003), Larres (2003), Rato e Marques de Almeida (2003).

que, numa atitude sem precedentes, não hesitaram em dividir os aliados para impor a sua vontade, a par da decisão, igualmente inédita, da República Federal alemã, que não hesitou em se opor ao seu principal aliado numa questão estratégica considerada essencial. Em segundo lugar, a vaga de anti-americanismo nos países europeus prejudicou duradouramente a imagem dos Estados Unidos e minou as condições políticas indispensáveis para sustentar os consensos internos sobre a necessidade de preservar a OTAN. Em terceiro lugar, a divisão aliada demonstrou não só uma divergência sobre a estratégia de luta contra o terrorismo e as regras do uso da força, como a ausência de uma visão comum entre as principais potências ocidentais sobre o futuro da política internacional.

Para a administração norte-americana, as condições de incerteza que dominavam a “guerra global contra o terrorismo” – resumidas na teoria epistemológica de Donald Rumsfeld sobre os três tipos de ameaças – “*the known knowns, the known unknowns and the unknown unknowns*”⁷¹ – justificavam a guerra preventiva contra um Estado soberano, ou contra uma tirania, apesar da oposição de uma parte significativa dos aliados, fora de qualquer quadro multilateral e sem autorização do Conselho de Segurança. Para a maior parte dos europeus, a incerteza dizia respeito também, senão sobretudo, às consequências da estratégia norte-americana. Os responsáveis europeus não queriam ser arrastados por uma deriva imperial que estava a pôr em causa a ordem internacional e a ultrapassar os limites que os Estados Unidos e a aliança ocidental, como garantes do *status quo*, deviam respeitar. A “tentação imperial” norte-americana podia configurar, paradoxalmente, a principal potência internacional como uma potência revisionista: embora minoritária, a tese do “internacionalismo democrático” proposta pela ala neo-conservadora da administração republicana, segundo a qual os Estados Unidos só reconheciam a legitimidade da soberania dos regimes democráticos e podiam decidir intervir militarmente contra as tiranias, tinha sido reiterada nas justificações públicas oficiais da invasão do Iraque e representava uma mudança radical da ordem internacional.

A crise não provocou a ruptura da Aliança Atlântica. Pelo contrário, nos meses seguintes, os aliados empenharam-se em minimizar as suas divergências. Em Agosto, a OTAN assumiu o comando da Força Internacional de Assistência e Segurança (ISAF), a sua principal missão militar fora-da-área, dirigida pela Alemanha. No ano seguinte, os aliados iniciaram a expansão da ISAF, alargada sucessivamente até incluir as províncias do sul, onde os combates contra os *Taleban* eram permanentes. Esse processo completou-se em Outubro de 2006, quando a ISAF assumiu a responsabilidade por todo o território do Afeganistão. Cinco anos depois, os aliados tinham mais de cento

71 Donald Rumsfeld enunciou a sua teoria na sua conferência de imprensa no Departamento da Defesa, no dia 12 de Fevereiro de 2002. A citação integral: “(We) know there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns - the ones we don't know we don't know.” (United States, Department of Defense, 2002).

e trinta mil soldados empenhados na Guerra do Afeganistão, dos quais cerca de trinta mil eram forças dos aliados europeus.

Nas vésperas da invasão do Iraque, a Alemanha enviou centenas de tropas especializadas no combate NBQ (nuclear, biológico e químico) para a Turquia e o Koweit. Em Maio, depois da vitória anglo-americana, a OTAN decidiu apoiar a Polónia, responsável por um sector da força de estabilização no Iraque. Os Estados Unidos puderam contar com a participação de um número importante de países aliados na ocupação do Iraque, sob mandato das Nações Unidas, embora só a contribuição britânica fosse significativa. As divisões internas continuaram a impedir que se tratasse da questão iraquiana no Conselho do Atlântico Norte, mas a OTAN, em 2004, aceitou o pedido norte-americano para treinar as novas forças de segurança no Iraque.

O consenso entre as três principais potências europeias – Alemanha, França e Grã-Bretanha – foi restabelecido para assegurar a aprovação do projecto do Tratado Constitucional da União Europeia, no final dos trabalhos da Convenção Europeia, em Julho de 2003, e no Conselho Europeu, um ano depois. Em Dezembro de 2004, no quadro dos acordos *Berlin Plus*, que asseguravam à União Europeia o acesso aos recursos da OTAN, a Operação *Althea*, a primeira missão militar da Política Europeia de Segurança e Defesa, substituiu as tropas aliadas da Força de Estabilização (SFOR) na Bósnia Herzegovina.

A reeleição do Presidente George W. Bush marcou o regresso a uma fase mais conservadora e abriu caminho a uma política mais pragmática para pôr fim à ocupação militar do Iraque e tentar travar os programas nucleares militares do Irão e da Coreia do Norte num quadro da concertação diplomática entre grandes potências – a Conferência dos Seis (*Six Party Talks*), no caso coreano, a *troika* da União Europeia, no caso iraniano. A importância crucial da Aliança Atlântica e o estatuto específico dos aliados europeus voltou a ser reconhecido pelos Estados Unidos. A nova Secretária de Estado, Condoleezza Rice, quis elevar os seus parceiros ocidentais à categoria de “aliados permanentes” (Rice, 2008).

A rejeição do Tratado Constitucional, nos *referenda* francês e holandês de Maio e Junho, tornou necessário voltar a uma estratégia mais moderada na construção europeia. No mesmo sentido, a eleição alemã de Novembro, com a formação de uma grande coligação entre cristãos-democratas e sociais-democratas, dirigida pela Chanceler Angela Merkel, serviu para ultrapassar a crise nas relações com os Estados Unidos, sem inverter a tendência da Alemanha para linha mais menos atlantista (e menos europeísta) do que no passado (Hassner, 2010: 4-16).

O pior momento da divisão entre os “dois Ocidentes” (Garton-Ash, 2004) ficou para trás, embora nem o unilateralismo norte-americano, nem o gaullismo europeu, nem a tendência para uma “renacionalização” das estratégias dos aliados tivessem desaparecido.

As tensões e as ambiguidades persistiram em domínios cruciais. As relações formais entre a OTAN e a União Europeia, reféns do veto turco, continuaram a ser praticamente

inexistentes⁷². A tendência para uma “divisão do trabalho” entre o “*hard power*” da OTAN e o “*soft power*” da União Europeia, defendida simetricamente por atlantistas e europeístas, contribuiu para acentuar as divisões entre os aliados e entre os dois pilares da comunidade transatlântica⁷³. Os condicionalismos operacionais (*caveats*) que limitam o empenhamento em combate das tropas da maioria dos destacamentos europeus na ISAF prejudicam a solidariedade entre os aliados (Smith e Wallace, 2009).

Os Estados Unidos não deixaram de reconhecer a importância da OTAN, mas remeteram a velha aliança para uma segunda linha e continuaram a defender a guerra preventiva, a necessidade de alianças flexíveis e a autonomia das suas operações militares, mesmo no Afeganistão, onde a maioria das forças europeias se limitava a garantir a retaguarda norte-americana (Nevers, 2007). Em 2006, a Revisão de Defesa Quadrienal (QDR) sublinhava a distinção entre “aliança estáticas e parcerias dinâmicas” (Department of Defense, 2006: vii), enquanto a última versão da doutrina estratégica do Presidente Bush declarava que “as instituições internacionais existentes continuam a ter o seu lugar, mas, em muitos casos, as coligações (*coalitions of the willing*) podem ser capazes de responder mais depressa e de forma mais criativa, pelo menos no curto prazo” (White House, 2006: 48).

Os ciclos eleitorais seguintes tornaram possível melhorar as relações políticas entre os aliados. Em finais de 2008, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, James Cameron e Barack Obama tinham substituído Gehrard Schroeder, Jacques Chirac, Tony Blair e George W. Bush, os personagens da crise transatlântica de 2003. A sua agenda não estava marcada pelas tensões do passado e a crise financeira desencadeada pela queda do *Lehman Brothers* impunha aos dirigentes ocidentais novas prioridades. O novo Presidente dos Estados Unidos estava determinado em pôr fim à Guerra do Iraque e à Guerra do Afeganistão, por essa ordem, e em relegar a “guerra global contra o terrorismo” para o seu devido lugar. A ressurgência da China e da Índia, a emergência de novas grandes potências, como o Brasil, voltaram a ter a prioridade que tinham tido antes do “11 de Setembro”. No intervalo, os Estados Unidos tinham perdido uma parte do seu prestígio e os custos estratégicos, políticos e económicos da sua intervenção nas Guerras do Iraque e do Afeganistão eram cada vez mais pesados. Em parte por contraposição em relação ao mandato do seu predecessor, o Presidente Barack Obama também se empenhou em restaurar as relações com os aliados e participou na cimeira do Conselho do Atlântico Norte em Strasbourg-Kehl, que marcou os sessenta anos da Aliança Atlântica. As suas prioridades eram, por um lado, o reforço do contingente aliado na ISAF, para acelerar o fim da Guerra do Afeganistão e, por outro lado, a normalização (*reset*) das relações dos Estados Unidos e da OTAN com a Rússia e a consolidação dos regimes de não-

72 Sobre as relações entre a OTAN e a União Europeia, ver Flournoy e Smith (2005) e Cornish (2006).

73 Sobre as múltiplas versões da divisão do trabalho entre o *soft power* da União Europeia e o *hard power* da OTAN, ver Moravcsik (2003), Kaitera e Ben-Ari (2008). Contra essa divisão, ver *inter alia* Giegrich e Wallace (2004).

-proliferação nuclear. Nesse sentido, os aliados europeus aumentaram as suas forças militares na frente afgã e aceitaram pôr entre parêntesis o alargamento da OTAN à Ucrânia (e à Geórgia), como uma condição prévia elementar para abrir um novo ciclo nas relações com a Rússia. A Alemanha, que tinha resistido às decisões do Conselho de Bucareste, podia rever-se nas novas orientações norte-americanas para a política europeia.

Não obstante, a crise transatlântica de 2003 revelou clivagens profundas e persistentes. As divisões mostraram divergências reais entre as concepções estratégicas dos aliados, nomeadamente os Estados Unidos e a Alemanha, e puseram em causa as regras de solidariedade política entre as democracias ocidentais. As clivagens políticas e ideológicas prejudicaram o velho consenso ocidental e opuseram os valores norte-americanos e os valores europeus. No mesmo sentido, as divergências entre os aliados acerca da natureza e do lugar da Aliança Atlântica, acentuaram a incerteza sobre o futuro da comunidade de defesa transatlântica.

5. A Erosão do Consenso Ocidental

As condições em que se sedimentou a convergência estratégica, política e ideológica entre as principais potências ocidentais, no princípio da Guerra Fria, foram determinadas pela natureza única desse conflito e assentavam numa articulação complexa entre interesses distintos.

A *boutade* de Paul-Henri Spaak, o segundo Secretário-Geral da OTAN, que atribuía a Estaline a principal responsabilidade na formação da Aliança Atlântica⁷⁴, tinha uma boa parte de verdade. A projecção estratégica da União Soviética a seguir ao fim da Segunda Guerra Mundial, a força real da ideologia comunista e o peso dos partidos comunistas acentuavam os sinais de vulnerabilidade política e económica das democracias europeias, cuja sobrevivência não estava adquirida.

Em 1945, a tendência da França e da Grã-Bretanha parecia ser o regresso à velha política de equilíbrios, em que a União Soviética continuava a ser um aliado na contenção da Alemanha. A aliança das Nações Unidas entre as democracias ocidentais e a União Soviética prolongava-se nas coligações em que os partidos democráticos partilhavam o poder com os partidos comunistas em França, na Itália ou na Checoslováquia. A expectativa geral antecipava a retirada das tropas norte-americanas e a França e a Grã-Bretanha, em 1947, concluíram o Tratado de Dunquerque para consolidar a sua aliança bilateral contra os perigos da ressurgência alemã.

Os pessimistas que temiam o regresso dos impérios com a vitória dos Estados Unidos e da União Soviética, ou os optimistas que admitiam a capacidade da Grã-Bretanha para dirigir o processo de integração da Europa continental iniciado pela dominação nazi, não tinham grande audiência (Aron, 1945; Carr, 1942). A vitória contra a fúria totalitária do nazismo ocultava a crise das democracias e a Grande Aliança com a União Soviética não só legitimava a posição nacional dos partidos comunistas, como prejudicava a denúncia política da sua vontade de expansão política e ideológica.

A viragem fez-se gradual e lentamente, nos quatro anos seguintes. As divergências estratégicas entre os Estados Unidos e a União Soviética sobre o futuro

74 Segundo Spaak (1971: 141): “Nos últimos vinte anos, um certo número de homens de Estado ocidentais foram apelidados ou de ‘pais da unidade europeia’ ou ‘pais da Aliança Atlântica’. Nenhum merece o título, que pertence a Estaline. Sem Estaline e as suas políticas agressivas, sem a ameaça com que obrigou o mundo livre a confrontar-se, a Aliança Atlântica nunca teria nascido e o movimento de unidade europeia, integrando a Alemanha, nunca teria tido o extraordinário sucesso que veio a ter. Em ambos os casos, na origem desses grandes feitos, esteve um reflexo defensivo.”

da Alemanha tornaram-se evidentes logo no início da ocupação. A dominação comunista na Jugoslávia e a dominação soviética na Polónia, na Roménia e na Bulgária mostraram que, como Estaline dissera a Milovan Djilas, a Segunda Guerra Mundial não era uma guerra como as outras – cada exército impunha o seu regime político nos territórios ocupados (Djilas, 1962). A crise nas democracias ocidentais tornou insustentáveis as coligações com os comunistas e necessária a intervenção dos Estados Unidos. Em 1947, a União Soviética proibiu os países da Europa de Leste de participar no “Plano Marshall” e definiu a linha de divisão Leste-Oeste, confirmada pela formação do *Kominform*. O golpe de Praga, em Fevereiro de 1948, fechou a “cortina de ferro”.

Nesse momento, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França souberam ultrapassar as suas divergências. Em 1948, as três potências ocidentais decidiram dividir a Alemanha e acelerar a formação da República Federal, com a fusão das suas três zonas de ocupação. Ao mesmo tempo, as democracias europeias criaram a União Ocidental para assinar com os Estados Unidos e o Canadá o Pacto do Atlântico Norte, que devia garantir a permanência das forças militares norte-americanas na Europa. Essa garantia essencial servia tanto para travar a expansão da União Soviética, como para conter a ressurgência da Alemanha. Nessas condições, em Maio de 1950, a França propôs a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço para integrar a República Federal na Europa Ocidental e consolidar a sua divisão.

A Aliança Atlântica formou-se para conter a ameaça iminente de expansão soviética. Desde o princípio, a Guerra Fria foi uma guerra total, no sentido em que a oposição entre a aliança democrática e o novo império não se limitava à competição entre duas super-potências, mas assentava na oposição irreconciliável entre duas ideologias universalistas, dois tipos de regime político e dois modelos económicos. A fórmula clássica de Raymond Aron – “paz impossível, guerra improvável”⁷⁵ – resumia a nova equação estratégica: não era provável uma guerra entre duas potências nucleares e entre duas coligações que se equilibravam, mas a paz não era possível entre as democracias ocidentais e o império totalitário. Nesse sentido, a Guerra Fria só poderia terminar com a vitória clara de um dos contendores.

Essa fórmula também resumia o consenso ocidental. Os Estados Unidos e os seus aliados tinham de demonstrar a firmeza necessária para conter a dupla ameaça do terror nuclear e do terror comunista. A OTAN devia ter a credibilidade indispensável para dissuadir os seus adversários, que não deviam ultrapassar, directa ou indirectamente, a fronteira entre os “dois campos”, e para defender as democracias

75 A fórmula de Raymond Aron foi usada, pela primeira vez, em Setembro de 1947, num artigo do *Figaro* e é o título do primeiro capítulo de *Le grand schisme*. Raymond Aron explicou, mais uma vez, o seu sentido nas suas Memórias. Ver Aron (1947; 1948; 1983).

europeias. Nesse contexto, desde 1947, os Partidos Comunistas foram banidos dos governos aliados⁷⁶.

As origens do consenso ocidental na Guerra Fria impunham uma polarização política e ideológica indispensável para sustentar as fronteiras estratégicas, políticas, ideológicas e institucionais da divisão alemã e europeia: de um lado, estavam os defensores da democracia pluralista, da aliança atlântica e da integração europeia e, do outro lado, estavam os defensores dos regimes totalitários comunistas, do centro soviético e do seu império.

Essa divisão clara foi posta à prova na crise da Comunidade Europeia de Defesa, que abriu uma cisão entre as forças democráticas europeias quando os gaullistas franceses e os sociais-democratas alemães se opuseram ao rearmamento da Alemanha e aceitaram estar ao lado dos comunistas contra os atlantistas e os europeístas (Aron e Lerner, 1956) – os democratas-cristãos europeus, os socialistas franceses e belgas, os trabalhistas e os conservadores britânicos, que defendiam o projecto da defesa europeia.

As clivagens políticas e ideológicas no “campo ocidental” continuaram ao longo de sucessivas crises transatlânticas. O General de Gaulle demarcou-se da Aliança Atlântica e das “potências anglo-saxónicas”, paralisou a construção europeia e abriu uma fase de *détente* nas relações da França com a Rússia e a China. Os europeístas bloquearam todas as propostas do General nas instituições europeias, enquanto Jean Monnet formava o Comité para os Estados Unidos da Europa e propunha ao Presidente John Kennedy uma nova parceria transatlântica alargada à dimensão económica (Uri, 1963; Brinkley e Hackett, 1992). O Presidente Richard Nixon, com a sua estratégia de *détente* com a União Soviética e a China, regressou à tradição dualista na política externa norte-americana, que separava a dimensão europeia e a dimensão asiática e, nesse sentido, marcou uma distância crescente em relação à comunidade de defesa ocidental. A “crise dos euomísseis” mostrou a força dos movimentos pacifistas europeus e das correntes anti-americanas, nomeadamente na Alemanha, na Grã-Bretanha ou na Holanda, que excedia claramente a capacidade de mobilização comunista.

Não obstante, o consenso ocidental sobreviveu até ao fim da Guerra Fria. O movimento que derrubou os regimes comunistas na Europa de Leste tinha como programa político o “regresso à Europa”, sinónimo da democracia liberal, do primado do direito e da economia de mercado (Garton-Ash, 1993; Tismaneanu, 1992). Nesse sentido, os valores ocidentais prevaleceram na disputa ideológica da Guerra Fria e foram tão importantes para obter esse resultado como o equilíbrio estratégico assegurado na Europa Ocidental pela aliança com os Estados Unidos (Mandelbaum, 2002).

76 As exceções confirmam a regra. Durante a Revolução portuguesa, por iniciativa de Mário Soares, o Partido Comunista Português integrou os governos provisórios, mas foi excluído das coligações governamentais desde o início do regime constitucional. Em França, a eleição presidencial de François Mitterrand, em 1982, tornou possível avançar para uma coligação entre o Partido Socialista e o Partido Comunista Francês, que marcou o início do declínio de ambos.

Mas o consenso ocidental não sobreviveu intacto ao seu sucesso. A integração europeia tornou-se, pela primeira vez, o centro da política regional, enquanto a Aliança Atlântica passava para um segundo plano. O Tratado da União Europeia surgiu como uma “segunda fundação” do processo comunitário e como o sinal da ressurgência de uma Europa que queria ultrapassar a supremacia dos Estados Unidos, cuja ascensão nunca deixou de ser humilhante para as antigas potências europeias.

No pós-Guerra Fria, a nova ideologia europeia vai contrapor-se ao velho consenso ocidental. Os seus pressupostos podem ser encontrados nas teses (norte-americanas) sobre o “Fim da História” Hegeliana e sobre a “Paz Democrática” Kantiana, que tentavam clarificar o significado da vitória inesperada da aliança das democracias. Francis Fukuyama entendia que o sucesso ocidental representava a vitória definitiva da democracia liberal – a forma moderna do Estado de Direito Hegeliano⁷⁷. Os regimes autocráticos continuariam a existir, mas tinham deixado de representar uma alternativa séria ao modelo ocidental. Michael Doyle (1983) assegurava que a regra kantiana tornava impossível a guerra entre as democracias. A vitória ocidental na Guerra Fria e a superioridade estratégica das democracias aliadas criavam as condições necessárias para acabar com as guerras hegemônicas.

Esses pressupostos eram partilhados pelos liberais dos dois lados do Atlântico e os debates acerca das duas teses foram travados entre os intelectuais ocidentais, sem distinção entre europeus e americanos. Mas foi do lado europeu que se tiraram as conclusões mais radicais. Na versão realista, a “Paz Democrática” era considerada inseparável da preponderância estratégica dos Estados Unidos e da aliança ocidental (Ikenberry, 2002). Porém, na nova ideologia europeia, o fim da história Hegeliana e o advento da paz kantiana significavam, paradoxalmente, o fim do Estado nacional soberano, bem como a emergência de um sistema multipolar e de uma ordem multilateral, que deviam tornar possível o império da paz universal.

A última versão da tese sobre o fim do Estado resultava, em boa parte, de uma reflexão sobre a experiência europeia durante a Guerra Fria. A paz entre os antigos inimigos era inseparável da sua renúncia aos piores hábitos dos velhos Estados – a ideologia nacionalista tinha sido substituída pelo ideal europeu, o exercício da soberania passou a ser partilhado, o interesse nacional devia subordinar-se ao interesse europeu (Milward, 1984; Moravcsik, 1998). Para uma parte dos fundadores da nova Europa, a integração europeia era inseparável da reconstrução dos Estados nacionais, mas, para os novos federalistas, os Estados eram uma relíquia do passado – demasiado grandes para responder aos problemas locais e demasiado pequenos para tratar os problemas globais (Habermas, 1996; Habermas, 2001; Delors e Wolton, 1994). Nesse sentido, deviam ser substituídos por uma entidade de tipo novo, assente numa “democracia cosmopolita”

77 Francis Fukuyama (1990) construiu a sua versão sobre o “fim da história” Hegeliana a partir desse pressuposto fundamental.

vinculada ao “patriotismo constitucional” europeu⁷⁸. Essa entidade foi definida como uma “potência civil”, distinta dos Estados tradicionais, no sentido em que renunciava à vontade de dominação pela força e transcendia o dilema de segurança nas relações inter-estatais. A União Europeia era a demonstração empírica de como era possível substituir a guerra e a anarquia internacional por uma ordem multilateral pacífica. O novo império liberal pós-moderno – um “imperialismo cooperativo” (Held, 1995; Habermas, 2003; Cooper, 2003; Held, 2004; Archibugi, 2009) – foi apresentado como uma “potência normativa”, cujo exemplo devia ser seguido por todos os Estados, nomeadamente as potências emergentes, como a China. A nova entidade não aceitava o primado dos Estados Unidos e queria tornar-se a vanguarda de uma nova ordem multipolar e multilateral, onde a grande potência vencedora da Guerra Fria não só perdia o seu estatuto singular, como devia reconhecer os limites da sua capacidade hegemónica e submeter-se aos princípios do internacionalismo cosmopolita (Leonard, 2005: 12-34).

Na primeira década depois do fim da Guerra Fria, os Estados Unidos não se demarcaram dessa deriva identitária. Pela sua parte, o Presidente George Bush não aceitou que a estratégia norte-americana proclamasse oficialmente a necessidade de consolidar o primado internacional dos Estados Unidos. O Presidente Clinton queria legitimar a preponderância norte-americana em nome da “expansão da democracia”⁷⁹ e apoiou a intervenção da OTAN no Kosovo, à margem do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que opunha a legitimidade de uma nova ordem democrática ao velho princípio da soberania dos Estados. No Kosovo, como em Timor-Leste, as intervenções das democracias pareciam significar uma “viragem normativa” que transcendia a lógica realista dos imperativos nacionais em nome de uma visão cosmo-política (Bell, 2002).

O primado dos Estados Unidos na ordem internacional só foi formalmente reconhecido pela doutrina de segurança nacional norte-americana em Setembro de 2002. Depois do “11 de Setembro”, a invasão do Iraque provocou o confronto entre uma visão unipolar e unilateral e uma visão multipolar e multilateral (Brown, Coté, Lynn-Jones e Miller, 2008) e revelou as clivagens entre a nova ideologia europeia e o “internacionalismo democrático” que desgastaram o velho consenso ocidental⁸⁰. As duas visões foram identificadas, respectivamente, com a *hubris* militarista da República imperial norte-americana e com o zelo pacifista do império normativo europeu – que representavam, respectivamente, Marte e Vénus, na metáfora célebre de Robert Kagan (2003).

A escalada foi marcada, na frente europeia, pela divisão entre o “Grupo dos Oito” e o “Eixo da Paz” e pelas grandes manifestações contra a invasão do Iraque. Na altura, Dominique Strauss-Kahn (2003) julgou estar a assistir ao nascimento da “nação europeia”, enquanto Jurgen Habermas e Jacques Derrida (2003) procuravam demonstrar a

78 Sobre a visão cosmopolita da modernidade, ver Toulmin (1990).

79 Sobre a doutrina Clinton, ver Lake (1993; 1994) e Brinkley (1997).

80 Os textos principais da polémica foram reunidos por Levy, Pensky e Torpey, (2005).

divergência fundamental entre os valores europeus e norte-americanos. Ralf Dahrendorf e Timothy Garton-Ash criticaram a nova divisão entre os neo-conservadores e os neo-gaullistas⁸¹ – americanos anti-europeus e europeus anti-americanos – e denunciaram o risco de uma ruptura entre os “dois Ocidentes”⁸².

A congruência entre a Aliança Atlântica e a União Europeia, confirmada pelo alargamento paralelo das duas instituições para integrar as democracias pós-comunistas na comunidade ocidental, foi posta em causa pelas novas divergências políticas e ideológicas. A vanguarda europeísta não aceitava que os Estados Unidos pudessem prejudicar a unidade europeia, os neo-conservadores norte-americanos não admitiam que a oposição europeia pudesse impor limites ao “internacionalismo democrático”, velha guarda não sabia como assegurar a continuidade do sistema euro-atlântico. Não obstante as suas óbvias limitações, a institucionalização da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), nos termos do Tratado Constitucional, criou tensões adicionais nas relações entre a Aliança Atlântica e a União Europeia, embora a maior parte das democracias europeias pertença aos dois pilares da comunidade de defesa transatlântica⁸³.

As divergências prejudicaram a coesão ocidental, enquanto a diferenciação entre as concepções estratégicas dos principais aliados punha à prova a estabilidade da comunidade transatlântica.

Os Estados Unidos, para consolidar a sua preponderância, querem diminuir os seus compromissos permanentes e aumentar a sua autonomia internacional. Na estratégia de segurança norte-americana, a prioridade continua a ser evitar a ressurgência de uma grande potência continental. No fim da Guerra Fria, as hipóteses mais convencionais apontavam para a China, cuja ascensão rápida era evidente, ou para a Rússia, que não deixou de ser a segunda grande potência nuclear. As hipóteses mais imaginativas admitiam que a União Europeia se podia tornar um

81 A resposta de Ralf Dahrendorf e Timothy Garton-Ash a Jurgen Habermas e Jacques Derrida foi publicada no jornal alemão *Süddeutsche Zeitung*, em 5 de Julho de 2003.

82 O tema foi desenvolvido por Timothy Garton Ash (2004). Desde o fim da Guerra Fria, o tema da ressurgência europeia e do fim da unidade ocidental foi tratado em múltiplos registos. Peter Sloterdijk (1994) considerava que o regresso da Europa exigia o fim da imitação do modelo dos Estados Unidos, que condicionou o processo de integração regional na Guerra Fria. Charles Kupchan (2003) antecipava uma separação entre os Estados Unidos e a Europa à maneira de Roma e Bizâncio. Muito antes, George Orwell (1948) já tinha evocado uma divisão entre a Oceânia e a Eurásia. Ver Sloterdijk (1994, 2003), Kupchan (2002), Orwell (1948, 1976). Ver também o debate entre Anthony Giddens e Samuel Huntington (2003), Kagan (2003) e Habermas (2006).

83 A Irlanda, bem como a Áustria, a Finlândia e a Suécia – as antigas potências neutras da Guerra Fria – tal como o Chipre e Malta, são membros da União Europeia e não pertencem à Aliança Atlântica, enquanto, do lado da OTAN, a Noruega passou a ser o único dos fundadores que continua a resistir à integração europeia, desde que a Islândia, na sequência da crise financeira de Setembro de 2008, decidiu avançar com o seu pedido de adesão. A Croácia e a Albânia, membros da OTAN desde 2009, tal como a Macedónia, cuja adesão está pendente do fim do veto grego, querem entrar da União Europeia depois de terem serem admitidos na Aliança Atlântica.

adversário estratégico dos Estados Unidos (Kupchan, 2002; Reid, 2004), contra a velha tese que considera as democracias pluralistas como “aliados permanentes”⁸⁴.

A União Europeia não tinha nem uma estratégia internacional equivalente, nem a menor hipótese de se concertar numa posição comum contra os Estados Unidos. Dito isso, a Alemanha voltou a assumir, gradualmente, a defesa dos seus interesses nacionais, numa linha de “normalização” do seu estatuto internacional (Haftendorn, 2006). A política externa alemã não dispensava a ancoragem europeia e ocidental, mas deixou de se subordinar à disciplina da União Europeia e da Aliança Atlântica. A relutância em participar nas operações militares da ISAF, a resistência à definição de uma estratégia europeia de resposta à crise financeira, ou o voto na questão da intervenção na Líbia, são exemplos claros dessa mudança. A flexibilidade crescente dos alinhamentos é uma forma de garantir uma maior autonomia da Alemanha no equilíbrio entre as potências e de evitar o seu isolamento em momentos críticos. Segundo a máxima de Bismarck, na balança entre as cinco potências do Concerto Europeu, a Alemanha devia estar sempre *à trois* (Seton-Watson, 1972): no processo de unificação, a Alemanha pôde contar com os Estados Unidos e a União Soviética, na Guerra do Iraque esteve com a França e a Rússia e na Guerra da Líbia com a China e a Rússia.

A visão estratégica da Alemanha, determinada pela sua posição num quadro regional limitado, é diferente da concepção internacional dos Estados Unidos. Essa distinção também se aplica à França e à Grã-Bretanha, cujas responsabilidades estratégicas não podem exceder a dimensão regional, mau grado os velhos reflexos imperiais. As intervenções militares das potências europeias em África, no Indico, no Médio Oriente ou na Ásia Central passaram a realizar-se sempre em quadros multilaterais – Nações Unidas, Aliança Atlântica, União Europeia – e, com excepção do Afeganistão e das missões navais no Indico, circunscrevem-se às periferias da Europa Ocidental.

A tensão entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus é inseparável da diferenciação dos respectivos estatutos estratégicos. Durante a Guerra Fria, a proximidade do inimigo comum limitava os efeitos dessa diferenciação, mas a sua ausência acabou por acentuar a divergência das visões e das estratégias. O significado estratégico da oposição entre a “unipolaridade unilateral” e a “multipolaridade multilateral” pode resumir-se nessa tensão entre a posição dos Estados Unidos como garante da estabilidade internacional e os limites da projecção das outras grandes potências, incluindo não só os aliados europeus, mas também a Rússia, a China, o Brasil ou a Índia, partidários de uma ordem multipolar, sem, todavia, partilharem a visão pós-soberanista da União Europeia sobre a natureza do sistema multilateral.

De resto, vale a pena tomar os argumentos de defesa da multipolaridade e do multilateralismo com um grão de sal. Desde logo, a transição multipolar anteciparia

84 Na definição de Raymond Aron, as democracias eram “aliados permanentes”, pois nunca estariam em lados opostos numa grande divisão internacional. A sua tese foi parcialmente recuperada pelo conceito de “aliados naturais” de Jeremy Ghez (Aron, 1962) e Ghez (2011).

uma dinâmica de competição entre as grandes potências mais intensa e perigosa do que a relativa estabilidade do intervalo unipolar. Por outro lado, o sistema multilateral foi criado pelos Estados Unidos como uma forma de limitação do seu próprio poder, indispensável para integrar as grandes potências na ordem internacional⁸⁵ e seria ridículo imaginar que uma coligação anti-americana entre as democracias cosmopolitas e as autocracias nacionalistas poderia instituir um “multilateralismo efectivo”⁸⁶. Por último, a paz entre as potências no interregno do pós-Guerra Fria não pode ser separado da preponderância dos Estados Unidos⁸⁷.

Na sequência do “11 de Setembro”, a “guerra global contra o terrorismo” podia ter contido as divergências entre os aliados, com a definição de um novo inimigo comum. Porém, as redes terroristas da *Al Qaida*, os *rogue states* e mesmo os riscos de proliferação das armas de destruição massiva não representavam uma ameaça comparável à União Soviética e ao movimento comunista internacional. A fusão entre um império histórico e uma ideologia universalista é uma circunstância excepcional, sem comparação com o movimento *jihadista*, cuja capacidade de sedução ideológica parece ser reduzida tanto dentro – como mostraram as revoltas árabes no Egipto, na Tunísia ou na Síria – como fora das fronteiras da *ummah* islâmica. Os perturbadores islâmicos do *status quo* internacional servem para legitimar as intervenções periféricas dos Estados Unidos, da OTAN ou da Rússia, mas não representam uma ameaça existencial para nenhuma grande potência.

Numa fase inicial, a luta contra as redes terroristas islâmicas e contra os três “re-negados” do “Eixo do Mal” dividiu os aliados ocidentais e criou novas oportunidades de concertação estratégica entre, por exemplo, entre os Estados Unidos e a China, a Rússia ou a Índia. No pós-“11 de Setembro”, as divisões foram mais fortes no campo das democracias do que nas relações entre os Estados Unidos e os seus parceiros russos e chineses – como estava implícito na frase atribuída a Condoleezza Rice sobre a resposta a dar aos membros do “Eixo da Paz”: “*Punish France, forgive Germany and forget Russia*”⁸⁸. Os Estados Unidos não voltaram a mencionar a repressão russa na Chechénia, nem a perseguição chinesa dos separatistas de Xinjiang ou a repressão no Tibete, e o Presidente George W. Bush acabou por estar na abertura dos Jogos Olímpicos de Pequim. Numa segunda fase, foi possível ultrapassar a crise transatlântica, sem prejudicar as relações entre os Estados Unidos e a China, mas com uma deterioração das relações

85 Sobre os modelos de ordenamento internacional, ver Gilpin (1980), Ikenberry (2000), Bull (1977), Hall (1996), Holsti (2004). Ver também Knutsen (1999), Paul e John Hall (2000).

86 A questão está implícita nas estratégias europeias que defendem um alinhamento preferencial com a Rússia ou com a China como uma alternativa à aliança ocidental em nome de uma ordem multipolar e multilateral.

87 Sobre a preponderância estratégica dos Estados Unidos, ver Wohlforth e Brooks (2008), Posen (2003). Ver ainda o acto de contrição de Paul Kennedy (2002).

88 A fórmula, naturalmente apócrifa, foi atribuída a Condoleezza Rice, Conselheira de Segurança Nacional do Presidente George W. Bush durante o seu primeiro mandato e, mais tarde, depois da demissão do General Colin Powell, nomeada Secretária de Estado, cargo que exerceu até ao fim da administração republicana.

com a Rússia. A ala neo-conservadora, em parte responsável pela *débâcle* da ocupação do Iraque e minoritária no Partido republicano (Brzezinski, 2007; Fukuyama, 2006; Haass, 2008; Lieven e Hulsman, 2007)⁸⁹, perdeu posições cruciais com a substituição de Donald Rumsfeld. O regresso a uma linha conservadora mais convencional assegurou uma certa normalidade nas relações transatlânticas.

Na cimeira de Riga, em 2006, o Conselho do Atlântico Norte voltou a discutir a sua vocação. A OTAN assumiu a sua decisão de realizar missões fora-da-área sem limitações geográficas e concentrou os seus esforços na ISAF, onde se reuniu a maior força aliada de sempre. O Afeganistão servia de contraponto ao Iraque – a “boa guerra” por oposição à “má guerra”⁹⁰ – embora, ironicamente, a segurança no Golfo Pérsico tivesse um interesse estratégico directo mais evidente para os aliados europeus, cuja dificuldade em justificar a sua presença em Cabul e arredores, para lá dos deveres da solidariedade para com os Estados Unidos, foi sempre demasiado óbvia. Na ISAF, a comunidade transatlântica pôde contar ainda com as forças militares da Austrália, do Japão, da Coreia do Sul ou da Nova Zelândia, parceiros naturais da aliança das democracias ocidentais (Moore, 2010).

Essa parceria informal entre as democracias ocidentais e asiáticas serviu de pretexto para o debate sobre a transformação da OTAN numa comunidade de defesa colectiva de todas as democracias, incluindo o Japão, a Austrália, a Índia ou o Brasil. De certo modo, se a expansão do domínio geográfico de intervenção da Aliança Atlântica correspondia ao reconhecimento das suas responsabilidades pela segurança internacional, o passo lógico seguinte seria o alargamento da OTAN às potências democráticas em todos os continentes (Daalder e Goldgeier, 2006: 106-113; Bertram, 2006).

Paralelamente, no debate político norte-americano, a necessidade de criar uma instituição multilateral internacional que reunisse exclusivamente as democracias liberais, era justificada, entre outras, pelo direito de veto da Rússia e da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas que podia prejudicar a capacidade de intervenção estratégica dos Estados Unidos e dos seus aliados, como tinha ficado claro nos casos do Kosovo e do Iraque. Um “Concerto das Democracias” (Ikenberry e Slaughter, 2006), ou uma “Liga das Democracias” (Kagan, 2008; Daalder e Lindsay, 2007; Carothers, 2008), devia ter a autoridade indispensável para legitimar a intervenção colectiva das democracias pluralistas, quando não fosse possível anular a oposição das potências autoritárias no Conselho de Segurança.

Porém, não existia um consenso mínimo entre as elites de política externa norte-americanas para avançar nesse sentido⁹¹ e, do lado europeu, a resistência ao projecto

89 Ver também Art (2003) e Hassner (2007).

90 Philip Gordon (2007) chamou à Guerra do Afeganistão “*the right war*”.

91 Na eleição presidencial norte-americana, John McCain defendeu a formação de uma “Liga das Democracias”, mas Barack Obama não se pronunciou sobre esse tema, que dividiu os seus conselheiros, como ficou demonstrado com as tomadas de posição de Anthony Lake (a favor) e de Richard Holbrooke (contra). Ivo Daalder, um dos principais defensores da união das democracias, foi nomeado Representante Permanente dos Estados Unidos na OTAN (McCain, 2007: 19-34; Lake, 2007: 18-19; Holbrooke, 2008: 5).

confirmou a força das tendências regionalistas. A questão do alargamento da OTAN manteve-se em aberto, mas limitada ao espaço euro-atlântico, como confirmou a cimeira de Budapeste, em 2008, quando o Conselho do Atlântico Norte admitiu a possibilidade de acelerar a integração da Geórgia e da Ucrânia.

Essa decisão precipitada provocou uma resposta da Rússia, com a intervenção na Geórgia, em Agosto, e o reconhecimento das duas repúblicas separatistas da Abcázia e da Ossétia do Sul (Asmus, 2010; Allison, 2008; Trenin, 2009; Redding, 2009), em contraponto ao reconhecimento da independência do Kosovo pelos Estados Unidos e pela maioria dos Estados membros da União Europeia, em Dezembro de 2007⁹². Nesse momento, o Presidente Bush não quis dar nenhum sinal relevante de apoio à Geórgia, enquanto o Presidente Nicolas Sarkozy obtinha do Primeiro-Ministro Vladimir Putin um acordo de cessar-fogo, nos termos do qual as tropas russas se mantiveram na Abcázia e na Ossétia do Sul, enquanto um contingente policial da União Europeia monitoriza a linha de cessar-fogo na Geórgia.

Em Abril de 2009, a Cimeira de Strasbourg-Kehl comemorou os sessenta anos da OTAN e o regresso da França à estrutura dos comandos militares integrados, sem insistir na entrada de novos membros. O Conselho do Atlântico Norte abriu, como previsto, o processo de revisão do Conceito Estratégico da OTAN, que devia ser aprovado na cimeira seguinte de Lisboa, em Novembro de 2010 e que representava uma oportunidade para rematar o debate sobre a natureza e as prioridades da Aliança Atlântica, vinte anos depois do fim da Guerra Fria.

O Conceito Estratégico de Lisboa procurou responder positivamente às mudanças internas e externas (NATO, 2010). Desde logo, o documento confirmou a natureza da Aliança Atlântica como uma aliança das democracias ocidentais e reiterou os compromissos fundamentais que asseguram a defesa colectiva dos aliados, confirmando, ao mesmo tempo, o reconhecimento de que a OTAN tem responsabilidades de segurança que excedem os limites geográficos do espaço euro-atlântico. Porém, o Conceito Estratégico não só não reconheceu uma relação especial da OTAN com a União Europeia e a Política Comum de Segurança e Defesa no domínio da segurança, como sublinhou a importância de concluir uma “parceria estratégica” com a Rússia, em linha com as posições dos Estados Unidos e da Alemanha. De resto, o Conceito Estratégico admitiu criar novas parcerias *urbi et orbi*, para sublinhar, simultaneamente, a sua indisponibilidade para se tornar o “*Global Cop*” e a sua disponibilidade para criar relações de cooperação com todas as potências e todas as organizações regionais de segurança⁹³.

92 A declaração unilateral de independência do Kosovo foi reconhecida por quase todos os Estados ocidentais, com as excepções relevantes da Espanha e da Roménia, ambas com objecções de fundo quanto à possibilidade de secessão de territórios de um Estado onde uma minoria nacional é maioritária.

93 Esse tema tinha sido desenvolvido já no relatório do “Grupo de Peritos” dirigido por Madeleine Albright (NATO, 2010).

Naturalmente, o novo Conceito Estratégico tentou contornar os sinais de crise e projectar uma narrativa que possa escorar a estabilidade e a permanência da Aliança Atlântica. Mas tornou-se cada vez mais difícil negar um distanciamento crescente entre os aliados em todos os domínios críticos, desde a definição da grande estratégia internacional, até aos exercícios de reforma do sistema multilateral, mesmo num quadro onde as divergências políticas perderam saliência e o debate ideológico deixou de existir. Sem dramas, o Presidente Barack Obama foi reconhecido como o primeiro Presidente “pós-ocidental”, enquanto a Europa “pós-americana” faz o seu caminho, mesmo depois de trocar a *hubris* da “potência normativa” pelo pessimismo do “declínio relativo” (Shapiro e Witney, 2009).

A erosão do consenso ocidental é real, mesmo depois dos piores momentos da crise transatlântica provocada pela invasão norte-americana do Iraque terem sido ultrapassados. As divergências estratégicas persistem e podem pôr em causa a centralidade da comunidade transatlântica para a estabilidade internacional, com uma crescente distância entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus, imersos numa crise introspectiva depois de terem desistido de transformar a União Europeia numa “potência normativa” para criar uma nova ordem mundial. No mesmo sentido, a crise económica e financeira criou tensões adicionais quer nas relações entre os Estados Unidos e a União Europeia, quer entre a Europa do Norte e a Europa do Sul, que prejudicam as relações de solidariedade política entre os membros da comunidade transatlântica. No momento em que a ressurgência das grandes potências asiáticas demonstra a necessidade de consolidar a aliança das democracias ocidentais, a comunidade transatlântica parece ter perdido a confiança em si própria e a vontade de permanecer como o garante da ordem internacional criada no fim da Guerra Fria.

6. A Aliança Atlântica e o Sistema Internacional

As alianças entre os Estados são arranjos precários por definição. Spinoza (1972: 942) ensinou a que “a validade de uma aliança dura apenas enquanto existir o motivo que determinou a sua conclusão – o medo de ser prejudicado ou o desejo de beneficiar de uma vantagem”. Quando essas condições desaparecem, os Estados deixam de estar dependentes de uma relação que limita a sua autonomia e procuram recuperar a sua liberdade de acção na política internacional.

O General de Gaulle repetia essa posição canónica quando defendeu que “(*seule*) la menace russe justifie l’Alliance atlantique ; si celle-ci s’atténue ou disparaît, l’OTAN cessera d’exister” (Suzberger, 1970: 59). A intensidade da dupla ameaça da expansão da Rússia e do comunismo, decisiva para a formação do Pacto do Atlântico Norte, variou durante a Guerra Fria. Em 1949, os riscos de escalada eram reais e, com a Guerra da Coreia, os responsáveis ocidentais passaram a considerar provável uma repetição de um cenário semelhante na frente europeia e admitiam a possibilidade de uma Terceira Guerra Mundial. Mais tarde, a “co-existência pacífica” de Nikita Khrushchev e a firmeza norte-americana na crise dos mísseis de Cuba criaram as condições para um período breve de *détente*, vinte anos depois da fundação da Aliança Atlântica. Mas a ameaça – a conjunção da ameaça russa e da ameaça comunista – só deixou de existir com o suicídio do regime comunista russo e a dissolução da União Soviética. Nesse contexto, segundo os clássicos antigos e modernos, as partes deviam dispensar a Aliança Atlântica e recuperar a plenitude da sua independência.

As alianças são o método da balança do poder (Morgenthau, 1948). A sua função no sistema internacional é assegurar os equilíbrios cuja estabilidade garante a segurança das potências. No sistema bipolar, os equilíbrios estratégicos dependiam, no essencial, do estatuto de poder dos Estados Unidos e da União Soviética (Waltz, 1979). Mas a estabilidade da balança do poder entre as duas super-potências exigia também a rigidez dos alinhamentos nas suas coligações, nomeadamente, no caso dos Estados Unidos, as alianças cruciais suas marcas europeias e asiáticas com a Alemanha e o Japão, respectivamente, onde qualquer mudança radical teria consequências profundas para a competição estratégica bipolar⁹⁴.

Spinoza explicou também que as alianças devem terminar quando mudam as circunstâncias que determinaram a sua formação: “uma vez que os compromissos para

94 Na teoria moderna das alianças, a rigidez das alianças é típica do sistema bipolar, por contraposição à sua fluidez, típica do sistema multipolar (Snyder, 1997).

o futuro só podem ser tomados em circunstâncias precisas, quando as circunstâncias mudam as relações entre as partes ficam inteiramente transformadas.” (1972:14). A Guerra Fria terminou com o fim da competição entre os “dois campos”, da divisão da Europa e da Alemanha e da própria União Soviética. Nesse sentido, deixaram de existir as razões originais que justificavam a permanência da comunidade de defesa transatlântica. A mudança estrutural na distribuição do poder internacional, com o fim da divisão bipolar, tornou supérflua a OTAN, cuja continuidade ficou posta em causa, num prazo mais ou menos longo (Waltz, 1993: 23-41).

As alianças não são supostas que sobrevivam à sua vitória. Spinoza (1972:14) escreveu que, nesse momento, “o vínculo mútuo que unia as duas nações se quebra por si próprio” e que “uma nação tem o direito estrito de romper uma aliança mesmo sem o querer”. O sucesso de uma coligação é o princípio do seu fim e, por maioria de razão, deveria ser esse o resultado natural de uma decisão tão radical como a vitória ocidental na Guerra Fria, que forçou não só uma alteração profunda dos equilíbrios internacionais, como a mudança de regime político da potência derrotada.

As alianças costumam mudar no fim de uma guerra hegemônica. No passado, falharam todos os projectos de institucionalização da coligação dos vencedores – em 1815, Talleyrand obrigou o Congresso de Viena a desistir do modelo quadripartido e a incluir a França no Concerto Europeu; em 1918, não foi possível formalizar a coligação entre as três grandes potências vencedoras, como queria Clemenceau, e a Sociedade das Nações não pôde contar sequer com a presença dos Estados Unidos; e, em 1945, a Grande Aliança das Nações Unidas dividiu-se depois da rendição da Alemanha e do Japão⁹⁵. Em 1991, não existia nenhum precedente para justificar a permanência da aliança das democracias ocidentais depois da sua vitória.

A Rússia pós-soviética, não obstante continuar a ser a outra grande potência nuclear, deixou de ser vista como uma ameaça estratégica iminente para os Estados Unidos e para a Europa Ocidental. Nessas circunstâncias, os interesses nacionais norte-americanos só exigiriam a continuidade da presença das suas forças militares na Europa Ocidental na medida em que a sua retirada significasse o fim da paz e da estabilidade nas relações entre as democracias europeias⁹⁶.

A fórmula de sucesso da estratégia norte-americana na Guerra Fria tinha sido garantida pela inversão das alianças. No fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos trocaram as alianças com a Rússia e com a China, depois da tomada do poder pelos comunistas, pela aliança com as potências vencidas, a Alemanha e o Japão. Depois da Guerra Fria, uma parte dos velhos “*cold warriors*” defendeu uma aliança com a Rússia, no prolongamento da estratégia de concertação diplomática entre os Estados Unidos

95 Sobre o destino das coligações vencedoras no fim das guerras hegemônicas, ver Osiander (1994) e Holsti (1991).

96 John Mearsheimer fez essa previsão, em 1989, num artigo que foi lido na Casa Branca, segundo Robert Hutchings. A sua tese foi contestada por Stephen van Evera. Mearsheimer (1990), van Evera (1990).

e a União Soviética que tornou possível o fim pacífico da competição bipolar (Iklé, 1991: 22-32). Nesse sentido, a permanência da Aliança Atlântica podia justificar-se por ser um quadro multilateral adequado para integrar os inimigos da véspera, a começar pela Rússia, como estava implícito na fórmula de James Baker sobre a criação de uma comunidade de segurança de Vancouver a Vladivostok⁹⁷ e na formação, em Novembro de 1991, do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte.

No fim da Guerra Fria, uma boa parte dos realistas antecipava o fim da aliança ocidental. Mas essas previsões revelaram-se erradas, uma vez que a OTAN não só continuou a existir, como confirmou a sua importância estratégica, quer no momento crítico da viragem, quer nos anos seguintes à decomposição do império soviético.

As explicações sobre a continuidade paradoxal da Aliança Atlântica valorizaram as suas dimensões estratégicas, políticas e institucionais. Os Estados Unidos precisavam da OTAN para manter uma presença militar no centro da Europa, penhor do seu estatuto como “potência europeia” e indispensável para poder continuar a determinar os equilíbrios regionais. Os acordos sobre a unificação da Alemanha previam a sua permanência na OTAN como uma potência não-nuclear e consolidaram a sua “relação especial” com os Estados Unidos. A Alemanha, na fórmula de Henry Kissinger, continuava a ser “demasiado grande para a Europa e demasiado pequena para o Mundo”⁹⁸ e não dispensava a ancoragem estratégica estável garantida pela Aliança Atlântica. A Grã-Bretanha estava dependente da dualidade institucional da comunidade ocidental para poder continuar a ser a principal potência europeia na Aliança Atlântica e o principal aliado dos Estados Unidos na União Europeia. A França não encontrou uma alternativa à sua estratégia de integração europeia, cuja consolidação reclamava tanto mais a permanência da aliança americana quando deixava de poder contar com a Rússia para contrabalançar a Alemanha unificada.

A conjuntura também podia ser invocada a favor da continuidade da OTAN como um factor de estabilidade estratégica regional. A instabilidade própria de uma fase de mudança profunda, no fim de uma guerra hegemónica, com a alteração dos equilíbrios fundamentais no espaço euro-atlântico e dos regimes políticos na Rússia e em todos os países da Europa Central e Oriental, podia ser agravada pela dissolução precipitada da OTAN. O caos da transição pós-comunista acentuou a incerteza sobre a evolução da Rússia e os cenários mais inquietantes de um golpe pretoriano que tomasse o poder na segunda potência nuclear tinham uma certa credibilidade – a fraqueza da Rússia podia ser tão perigosa como a força da União Soviética. A fragmentação balcânica confirmava as previsões mais pessimistas sobre os riscos de escalada dos conflitos de fronteiras

97 Em 1991, James Baker, evocou a possibilidade de formar uma “comunidade euro-atlântica de Vancouver a Vladivostok” - “*Our objective is both a Europe whole and free and a Euro-Atlantic community that extends east from Vancouver to Vladivostok*” - e, anos mais tarde, defendeu que a OTAN devia manter as suas portas abertas a uma Rússia democrática (Baker, 2002: 95-103).

98 Sobre a nova questão alemã, ver Hassner (2010).

e de minorias, que se podiam repetir, não só no “espaço pós-soviético”, mas também na Europa Central e Oriental (Lieber, Oye e Rotschild, 1992). O conflito Oeste-Leste tinha desaparecido, mas a guerra voltou à Europa e os conflitos tendiam a acentuar-se no Mediterrâneo, no Golfo Pérsico e no Afeganistão.

Na dimensão política, a natureza específica da aliança das democracias ocidentais e a sua comunidade de cultura e de valores eram factores cruciais. A aliança democrática não só tinha ganho a Guerra Fria, como a sua vitória foi, em boa parte, uma vitória ideológica: a rendição do comunismo russo não foi imposta apenas pela superioridade dos Estados Unidos nos domínios estratégicos convencionais e não pode ser separada nem da evolução ideológica das elites soviéticas, nem da demonstração das qualidades políticas da democracia pluralista⁹⁹. O reconhecimento dos seus méritos estava implícito na crítica soviética da “estagnação ideológica” do comunismo e nas reformas da *perestroika* e da *glasnost*, onde os valores do pluralismo, da democracia e do humanismo prevaleciam sobre os valores leninistas da vanguarda comunista, da luta de classes e da ditadura do proletariado¹⁰⁰.

A Guerra Fria tinha uma dimensão civilizacional, no sentido em que os regimes comunistas na Rússia ou na China eram, ao mesmo tempo, uma forma de modernização de velhos impérios e uma tentativa de rejeição da ocidentalização. Nos últimos anos da Guerra Fria, a questão das civilizações regressou com a revolução iraniana e a ressurgência dos movimentos islamistas no Médio Oriente, que ameaçavam a sobrevivência dos regimes nacionalistas autoritários e mobilizavam os intelectuais e a “rua árabe” contra as democracias ocidentais (Huntington, 1993). Os Estados Unidos, que sempre evitaram estar ao lado dos aliados europeus na questão colonial, procuraram evitar também a presença da Aliança Atlântica quando quiseram intervir no Golfo Pérsico e, paralelamente, a França e a Alemanha quiseram evitar aparecer associados às políticas norte-americanas no Médio Oriente. Mas essa orientação revelou-se ineficaz na luta contra o movimento islamista e a OTAN acabou por intervir na Guerra do Afeganistão, em 2003, bem como na Líbia, em 2011.

Na dimensão institucional, a importância da Aliança Atlântica era clara. O modelo específico da comunidade de segurança ocidental assentava em dois pilares – a OTAN e a União Europeia – e o fim da comunidade transatlântica podia perturbar a estabilidade da comunidade europeia. Nenhuma das tentativas para impor modelos alternativos – a Europa dos “círculos concêntricos”, a substituição da Aliança Atlântica pela UEO ou a sua subordinação à OSCE – conseguiu prevalecer. Por outro lado, a OTAN era sustentada pela inércia institucional e pelo peso dos interesses burocráticos, que incluíam as instituições militares dos Estados Unidos e dos principais países aliados¹⁰¹.

99 Sobre a relevância da dimensão ideológica no fim da Guerra Fria, ver Checkel (1993), Kull (1992) e Wohlforth (1994).

100 Sobre o sentido das reformas soviéticas, ver Brown (1996, 2007).

101 Sobre as teses institucionalistas, ver Chernoff (1995), McCalla (1996), Wallander e Keohane (1995, 1996).

Todas essas dimensões são relevantes e devem ser tidas em conta na avaliação das condições que tornaram possível a continuidade paradoxal da Aliança Atlântica.

A comunidade de defesa transatlântica resulta da conjugação de três qualidades que definem a sua natureza¹⁰². A Aliança Atlântica é uma aliança hegemônica, em que os Estados Unidos reuniram o conjunto das democracias ocidentais num quadro multilateral para formar uma comunidade pluralista de segurança. A especificidade política e a cultural da aliança das democracias ocidentais, sedimentada durante a Guerra Fria, tornou a OTAN diferente das alianças tradicionais e assegurou a sua duração e a sua capacidade de transformação.

As democracias ocidentais – os Estados Unidos, o Canadá e os países da Europa Ocidental – partilham uma herança cultural e histórica, bem como os valores fundamentais do Estado moderno, incluindo a liberdade, o direito e a economia de mercado. Esses valores não só são constitutivos da democracia contemporânea, como foram consolidados na luta contra os movimentos totalitários durante o século XX, na qual a aliança das democracias ocidentais demonstrou a sua relevância. A afinidade política e cultural entre as democracias ocidentais valida a tese kantiana sobre a “paz democrática”, segundo a qual as democracias não fazem a guerra entre si, nem recorrem à ameaça do uso da força nas suas relações. A guerra entre a Alemanha e a França, ou entre Portugal e a Espanha, tornou-se impensável na “comunidade de segurança pluralista” do Atlântico Norte.

Os valores da democracia ocidental são inseparáveis da vitória Aliança Atlântica na Guerra Fria. A identidade da coligação vencedora não pode deixar de se projectar na definição do ordenamento internacional do pós-Guerra Fria, cuja característica singular é a preponderância estratégica colectiva das democracias pluralistas. Nesse quadro, a Aliança Atlântica manteve a sua posição central no sistema internacional do pós-Guerra Fria.

Numa mudança sem precedentes na história moderna, os Estados Unidos tornaram-se a principal potência internacional, a uma distância muito considerável de todas as outras grandes potências¹⁰³ e sem qualquer rival sério à vista (Wohlforth e Brooks, 2008).

No debate sobre as estratégias de consolidação do primado (*primacy*) dos Estados Unidos tem persistido uma divisão entre uma linha realista liberal, que defende a continuidade essencial da estratégia do internacionalismo liberal e as alianças internacionais dos Estados Unidos com as democracias ocidentais e asiáticas (Art, 2003), e uma linha realista radical, que quer regressar à estratégia clássica de *off-shore balancing*, em que a grande potência marítima não deve aceitar estar limitada por qualquer aliança permanente com nenhuma das potências europeias ou asiáticas (Layne, 2006). Ambas as posições

102 A primeira definição da natureza específica da aliança transatlântica como uma comunidade pluralista de segurança foi ensaiada por Karl Deutsch (1957).

103 Barry Buzan (2004) distingue três tipos de potências relevantes no pós-Guerra Fria: as super-potências (os Estados Unidos), as grandes potências (os que podem vir a ser rivais dos Estados Unidos) e as potências regionais (todas as outras).

têm argumentos fortes. Os Estados Unidos não podem estar excessivamente expostos para não correrem demasiados riscos e não prejudicarem a sua credibilidade, mas a legitimidade do seu estatuto de preponderância depende da capacidade norte-americana para manter a estabilidade internacional, o que torna inevitável a intervenção da principal potência internacional nas crises decisivas. Os aliados europeus e asiáticos não só têm conseguido definir espaços de estabilidade duradoura nas marcas ocidental e oriental da massa continental euro-asiática, como têm contribuído para apoiar os Estados Unidos pela sua presença nas numerosas intervenções militares internacionais, desde Timor-Leste à Somália, do Afeganistão à Líbia, do Indico ao Mediterrâneo.

Os casos da Europa Ocidental e do Japão são particularmente relevantes. A persistência dos dois pilares da comunidade ocidental – União Europeia e Aliança Atlântica – limita a possibilidade da formação dos Estados Unidos da Europa como um rival estratégico dos Estados Unidos da América¹⁰⁴. A aliança japonesa exclui uma aliança alternativa com a China, para afastar os Estados Unidos da Ásia Oriental. A conjugação da dupla aliança com uma potência continental e uma potência marítima em cada um dos extremos da massa euro-asiática¹⁰⁵ não deixou de ser parte integrante da estratégia de contenção da ressurgência de um rival continental dos Estados Unidos, e essa orientação continuou a ser o fio condutor da sua orientação internacional nos últimos vinte anos¹⁰⁶.

Naturalmente, todas as alianças têm problemas e as alianças entre as democracias estão normalmente em crise – Winston Churchill dizia que só havia uma coisa pior do que travar uma guerra com aliados, que era travar uma guerra sem aliados. Entre 1991 e 1995, os Estados Unidos hesitaram entre a repetição do *renversement des alliances* e a integração das novas democracias europeias na Aliança Atlântica e, durante a década de noventa, quiseram limitar a sua intervenção militar nas guerras de secessão balcânicas, onde não estavam em causa os seus interesses nacionais. Depois do “11 de Setembro”, a administração republicana entendeu que a restauração da credibilidade norte-americana devia ser feita pelo método do “Wilsonismo unilateralista” (Haine, 2004), ou do “*wilsonisme botté*” (Hassner, 2002), à custa da crise das alianças tradicionais. Mas, uma vez feita essa demonstração de força, a necessidade das alianças para sustentar as intervenções norte-americanas no Golfo Pérsico, na Ásia Central e no Indico acabou por se impor.

A razão principal da permanência da OTAN é a sua importância para a estratégia internacional dos Estados Unidos. A Aliança Atlântica continua a ser uma “aliança hegemónica” e tem uma posição relevante para a estabilidade do sistema unipolar.

104 A tese contrária foi defendida não só por uma boa parte dos federalistas europeus, como por analistas norte-americanos, como, por exemplo, Charles Kupchan (2002).

105 Com variantes: na Segunda Guerra Mundial, o principal aliado europeu dos Estados Unidos era uma potência marítima e o aliado asiático uma potência continental (Spykman, 1942).

106 Ver Daalder e Destler (2009).

Obviamente, para os aliados europeus, a preponderância dos Estados Unidos tornou a OTAN ainda mais necessária. Desde logo, a Aliança Atlântica é uma relação institucional única e exclusiva – nenhuma outra região internacional tem um vínculo comparável com a principal potência, nem existe nenhuma outra aliança colectiva das democracias. Esse vínculo garante a defesa transatlântica e serve para contrabalançar a Rússia, que não deixou de ser a maior potência nuclear europeia. Por outro lado, a Aliança Atlântica torna possível um acesso privilegiado dos aliados, nomeadamente a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, à decisão norte-americana, nomeadamente no domínio da segurança e da defesa¹⁰⁷. De resto, os países ocidentais continuam a ser os principais parceiros económicos uns dos outros e a comandar a “economia da inovação” (Quinlan e Hamilton, 2011). Por último, a presença norte-americana no centro da Europa é importante para assegurar a “unidade na diversidade”, a fórmula que tornou possível a integração e a unificação das democracias europeias. A retórica do vanguardismo europeísta esconde mal uma realidade evidente: os que podem federar a Europa não o querem fazer e os que querem não o podem fazer. A Alemanha, a França e a Grã-Bretanha não querem alterar o *status quo* na União Europeia e na Aliança Atlântica.

A coesão entre os aliados nunca foi fácil e tornou-se mais difícil numa aliança ainda mais assimétrica e sem a disciplina imposta pela ameaça de uma invasão externa. Desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos e as democracias europeias adoptaram o modelo multilateral para regular as suas relações, quer no quadro da Aliança Atlântica, quer da Comunidade Europeia. As instituições multilaterais foram um sucesso desde a sua criação, como ficou demonstrado pela decisão soviética de imitar esse modelo formal no “campo socialista”, com a formação do *Comecon* e do Pacto de Varsóvia. Os anos mostraram a sua resiliência: contra todas as expectativas, a Aliança Atlântica e a Comunidade Europeia não só sobreviveram a crises constantes, como se expandiram sem nunca terem perdido nenhum dos seus membros.

As alianças têm de resolver os seus dilemas internos de segurança – os riscos de abandono (*abandonment*) e os riscos de arrastamento (*entrapment*) – que são os problemas mais importantes, sobretudo para os aliados menores numa aliança hegemónica (Snyder, 1997). Durante a Guerra Fria, o medo do abandono era o perigo mais forte e mais constante. A excessiva dependência dos aliados europeus em relação à dissuasão nuclear norte-americana perante uma invasão soviética tornava insuportável qualquer mudança fundamental na estratégia dos Estados Unidos. No pós-Guerra Fria, os dilemas de segurança acentuaram-se com a crescente divergência das percepções dos aliados sobre as ameaças externas. Do mesmo modo, no regime unipolar, os riscos de abandono e de arrastamento parecem ambos aumentar de intensidade (Press-Barnathan, 2008: 282).

107 Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França têm um quadro próprio de consultas (Haftendorn, 1999).

As divergências na percepção das ameaças aumentaram, desde logo, por ter deixado de existir uma ameaça comparável à União Soviética. Por outro lado, as responsabilidades internacionais dos Estados Unidos e as responsabilidades dos seus aliados não são necessariamente idênticas, nem convergentes. Por último, no pós-Guerra Fria, as ameaças são múltiplas e mais complexas – a emergência de novas potências, as questões de fronteiras e de minorias, o problema do terrorismo e da pirataria, os riscos de proliferação de armas de destruição massiva – o que torna mais difícil um consenso entre aliados na definição das prioridades comuns.

As crises da Aliança Atlântica no pós-Guerra Fria devem ser analisadas tendo em conta não só a avaliação das ameaças e a prioridade atribuída a cada crise, mas também os dilemas de segurança internos.

Quando há convergência na definição das ameaças, existem as condições para uma convergência nas estratégias de resposta, mas, mesmo nessas circunstâncias, é difícil assegurar uma prioridade simétrica que garanta um empenho equivalente dos Estados Unidos e das principais potências europeias, demasiado condicionadas por uma concepção regionalista e limitada das suas prioridades internacionais.

Na Guerra do Afeganistão, o consenso sobre as ameaças, a importância atribuída pelos Estados Unidos à neutralização das redes *jihadistas* e a necessidade de demonstrar a solidariedade dos aliados europeus asseguraram a permanência da maior missão militar da OTAN, responsável pela ISAF há oito anos. No entanto, a relutância europeia persiste, uma vez que a maior parte dos aliados continua a não reconhecer prioridade estratégica à intervenção no Afeganistão, o que tem como consequência reservas quanto às regras de empenhamento de uma parte importante das tropas europeias.

Nas guerras balcânicas, tal como na invasão do Iraque, não houve consenso entre os aliados. Os Estados Unidos demoraram três anos antes de intervir na Guerra da Bósnia-Herzegovina e provocaram uma crise séria nas relações transatlânticas com a sua demonstração de que a solidariedade na Aliança Atlântica já não era uma regra incondicional nem automática. A Guerra da Bósnia-Herzegovina era mais importante para os aliados europeus do que para os Estados Unidos e o desinteresse norte-americano justificou a iniciativa britânica e francesa em Saint Malo que esteve na origem da Política Europeia de Segurança e Defesa, a principal inovação na segurança transatlântica desde o fim da Guerra Fria. Perante os riscos de abandono, para evitar a repetição do cenário da Bósnia (ou do Kosovo), a Grã-Bretanha e a França escolheram uma estratégia de *hedging*¹⁰⁸ e propuseram uma nova “divisão do trabalho” entre a Aliança Atlântica e a

108 O conceito de *hedging* foi aplicado por Robert Art para descrever as estratégias dos aliados europeus em relação aos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Nesse contexto, as potências europeias não seguem uma estratégia de *balancing*, nem mesmo de *soft balancing*, em relação ao seu principal aliado, mas desenvolvem certas políticas preventivas, para os casos de retraimento estratégico dos Estados Unidos. O exemplo é a política de defesa europeia, que resulta da constatação da indisponibilidade norte-americana para intervir nas guerras balcânicas, quando os europeus não tinham condições para agir e dependiam da decisão norte-americana na OTAN para mobilizar os meios militares necessários para responder à crise regional.

União Europeia na gestão de crises. O Tratado de Lisboa confirmou as novas competências da União Europeia no domínio da segurança e da defesa, nos termos definidos pela Declaração de Saint Malo.

Na Guerra do Iraque houve uma situação inversa. Os dirigentes europeus e norte-americanos reconheceram uns e outros como uma ameaça à capacidade iraquiana de desenvolver armas de destruição massiva, mas para os Estados Unidos a intervenção era necessária e urgente, enquanto os aliados europeus não queriam ser arrastados para uma aventura arriscada. Para adiar a decisão de intervir, os britânicos pressionaram os norte-americanos a regressar ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas os alemães precipitaram a crise quando recusaram, antecipadamente, qualquer compromisso em Nova York e forçaram a França a tomar uma posição idêntica. A estratégia do “Eixo da Paz” correspondeu a um pacto de contenção¹⁰⁹, pelo qual a França e a Alemanha evitaram seguir uma estratégia que lhes estava a ser imposta pela principal potência ocidental ao conjunto dos aliados.

Na Guerra da Líbia, voltou a não haver consenso entre os principais aliados, mas os Estados Unidos e a França trocaram de posições. A deposição do regime de Muammar Gaddafi era uma prioridade para o Presidente francês e para o Primeiro-Ministro britânico, que mereceu o apoio dos Estados Unidos no Conselho de Segurança, perante a abstenção da Alemanha, ao lado da China e da Rússia. Os Estados Unidos não quiseram nem abandonar a França e a Grã-Bretanha, nem ser arrastados pelos seus aliados menores para uma intervenção arriscada num teatro secundário. Numa decisão inédita, os Estados Unidos limitaram a sua intervenção nos bombardeamentos de Trípoli e aceitaram entregar o comando da missão militar da OTAN à França e à Grã-Bretanha, que não conseguiram mobilizar senão uma parte dos aliados para apoiar a sua intervenção contra o regime líbio.

Em todos esses casos – sobretudo no caso da Guerra do Iraque, a pior crise desde o Suez – as divisões internas deixaram marcas, mas a Aliança Atlântica sobreviveu às divergências entre os aliados, mesmo quando estas se tornaram públicas e notórias. Porém, as crises mostraram também que a continuidade da Aliança Atlântica não está assegurada. A erosão política, a diferenciação estratégica e as mudanças nos equilíbrios internacionais, aceleradas pela crise económica de Setembro de 2008, são outros tantos factores que estão a pôr à prova a coesão entre os aliados ocidentais.

A Aliança Atlântica mudou no fim da Guerra Fria e só pode sobreviver se continuar a transformar-se em resposta às crises internas e às mudanças internacionais.

Em primeiro lugar, a Aliança Atlântica deve assumir que a sua finalidade mudou depois da derrota da União Soviética. Hans Morgenthau antecipou que a aliança oci-

Para prevenir a repetição dessa situação, a Grã-Bretanha e a França iniciaram, em 1998, o processo da Política Europeia de Segurança e Defesa no quadro da União Europeia. O conceito de *hedging* também tem sido aplicado à estratégia chinesa dos Estados Unidos, tanto por Robert Zoellick, como por Evan Medeiros e Daniel Twining. David Lampton tentou desenvolver uma fórmula intermédia – “*hedged integration*”. Ver Art (2004), Medeiros (2005), Twining (2007), Lampton (2005), Zoellick.

109 Sobre o conceito de “*Pact of Restraint*”, ver Schroeder (1975).

dental se podia transformar numa aliança de defesa do *status quo* internacional, cujo inimigo, à partida, não tem um nome e inclui todos os agentes com capacidade para pôr em causa os equilíbrios e a estabilidade internacional. Essa transformação significaria assumir a mesma orientação que a aliança anglo-americana seguiu desde a Doutrina Monroe (Morgenthau, 1957:186) e, tal como nesse caso precedente, devia impor o lugar da aliança ocidental no centro do sistema internacional.

Essa transformação decisiva da Aliança Atlântica é coerente com o padrão das suas intervenções nas crises periféricas durante os últimos vinte anos e mesmo, de certa maneira, vem confirmar o seu estatuto na Guerra Fria como garante da estabilidade internacional contra o perturbador soviético. Na década de noventa, a OTAN decidiu transcender os seus limites geográficos, quer com a institucionalização das suas parcerias com dezenas de Estados, quer com a intervenção nas guerras de sucessão jugoslavas, na Guerra do Afeganistão ou nas operações navais contra a pirataria no Índico, que demonstram a ausência de qualquer limite para as suas acções “fora-da-área” do Tratado de Washington. A nova “aliança expedicionária” tem associado um número crescente de parceiros, formais e informais, às suas missões militares, incluindo a Rússia, na Bósnia Herzegovina (IFOR, SFOR) e no Kosovo (KFOR), a Austrália, o Japão, a Ucrânia, a Coreia do Sul, a Malásia ou a Mongólia no Afeganistão (ISAF) e o Qatar ou a Jordânia na Guerra da Líbia. Essa capacidade de agregação é um instrumento importante para confirmar a centralidade da OTAN na defesa da estabilidade internacional e só tem comparação com as Nações Unidas, cujas missões, no entanto, não só mobilizam menos soldados que as comandadas pela OTAN, como dependem fortemente da presença de tropas de Estados membros da comunidade transatlântica.

Em segundo lugar, a Aliança Atlântica tem de antecipar as mudanças previsíveis na política internacional dos Estados Unidos e compensar o retraimento estratégico da principal potência internacional (Wright, 2010). A retirada do Iraque e do Afeganistão, resumem as prioridades do Presidente Barack Obama, são decisivas para limitar as consequências do *retrenchement* norte-americano e assegurar que a consolidação das alianças tradicionais, incluindo a Aliança Atlântica, é parte integrante da nova estratégia de consolidação do primado internacional dos Estados Unidos¹¹⁰.

Depois do período excepcional determinado pela necessidade de responder ao “11 de Setembro”, o regresso à normalidade torna razoável prever uma concentração de esforços da principal potência internacional na contenção do próximo “perturbador continental”. A doutrina estratégica do Presidente Barack Obama definiu o período presente como uma nova fase de transição¹¹¹, em que está em causa a capacidade norte-americana para integrar as novas potências emergentes como “parceiros responsáveis” na ordem internacional em que assenta no primado dos Estados Unidos. Para garantir o

110 A doutrina de segurança nacional do Presidente Barack Obama refere-se à OTAN como “*the pre-eminent security alliance in the world today*” (The White House, 2010: 41).

111 Essa posição está definida no prefácio do Presidente Barack Obama à nova doutrina estratégica.

sucesso da transição, é indispensável consolidar (e reformar) o sistema multilateral que permaneceu intacto depois do fim da Guerra Fria e neutralizar os perigos da formação de uma coligação revisionista dirigida pela China. Nesse contexto, o centro de gravidade da competição estratégica internacional desloca-se para a Ásia – para o Pacífico e para o Índico – onde os Estados Unidos têm de consolidar a sua posição como “potência asiática” e alargar as suas alianças (The White House, 2010: 43-45).

Nesse quadro, a Aliança Atlântica e a União Europeia têm ambas de garantir uma articulação estratégica crescente não só para preencher os vazios críticos na retaguarda europeia e atlântica, como para intervir em crises periféricas críticas – o Afeganistão ou a Somália – além de contribuírem para a consolidação do sistema multilateral e a procura de novas parcerias e alianças com as potências emergentes, nomeadamente o Brasil, a Índia ou a África do Sul.

Não se trata de reduzir a OTAN e, muito menos, a União Europeia, a apêndices secundários da estratégia norte-americana, mas de reconhecer o interesse comum em preservar a continuidade essencial do sistema multilateral numa fase crucial de transição. Os termos de referência são problemáticos, sobretudo para os aliados europeus: a integração das novas potências no “sistema americano” só se pode fazer à custa da diminuição do peso relativo da parte europeia no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no Fundo Monetário Internacional ou na Organização Mundial do Comércio. O reconhecimento do G20, que tomou o lugar do G7-G8 como o centro decisivo para a articulação das políticas económicas, é uma demonstração inequívoca dessa tendência. Mas a alternativa – uma concertação entre a União Europeia e a China ou a Rússia para formar uma nova ordem internacional – nunca existiu senão na visão utópica dos vanguardistas europeus (e chineses). Mas as principais potências europeias só podem aceitar esses termos de referência se continuarem a ser os parceiros electivos dos Estados Unidos na reforma da ordem internacional, o que implica uma consolidação paralela dos dois pilares da comunidade transatlântica, a União Europeia e a Aliança Atlântica.

Em terceiro lugar, a Aliança Atlântica tem de saber traduzir na sua estratégia tanto as missões correspondentes ao estatuto de garante da estabilidade internacional, como as novas condições que podem assegurar a permanência dos Estados Unidos.

Esse exercício, que tem estado a ser realizado desde o início do processo de revisão do Conceito Estratégico da OTAN, tem uma dimensão estratégica, uma dimensão institucional e uma dimensão política. A dimensão estratégica implica a recentragem das missões da Aliança Atlântica, que devem somar à garantia da estabilidade regional do espaço euro-atlântico não só a sua capacidade de intervenção em crises periféricas, como um empenho crescente na garantia da liberdade de acesso aos *Global Commons* – os oceanos, os ares, o espaço exterior e o domínio cibernético (Wright e Weitz, 2010: 17). A centralidade dos *Global Commons* na estratégia internacional norte-americana foi reiterada pela última *Quadrennial Defense Review*, que reconhece também a crescente capacidade chinesa e russa para interferir no espaço exterior e no espaço cibernético (Flournoy, 2009). Paralelamente, a competição naval militar adquiriu uma saliência sem precedentes nas relações entre a China e o Japão, a China e a Índia e a China e, na

questão de Taiwan, entre a China os Estados Unidos. O comando dos *Global Commons* é essencial tanto para escorar a preponderância norte-americana, como para garantir o desenvolvimento das sociedades abertas e impedir as derivas protecionistas na economia internacional e, nesse sentido, representa um interesse comum de todas as democracias pluralistas, incluindo o Brasil ou a Índia.

A dimensão institucional implica um reconhecimento formal pela OTAN das competências de defesa e segurança da União Europeia e da Política Comum de Segurança e Defesa. Não se trata de criar uma nova Aliança Atlântica entre os Estados Unidos e a União Europeia¹¹², nem de corrigir uma assimetria não pode ser corrigida, mas de demonstrar as virtudes de uma efectiva articulação estratégica, dentro e fora do seu espaço regional.

É inevitável existirem divergências e tensões entre os aliados ocidentais na escolha das missões internacionais e dos quadros institucionais mais adequados para garantir a sua legitimidade e a sua eficácia política e operacional. Mas ninguém duvida da necessidade de mobilizar as forças militares dos aliados europeus para responder a um número crescente de crises, quando as prioridades norte-americanas se afastam do teatro europeu e atlântico: a Guerra da Líbia é um exemplo eloquente. Naturalmente, a definição urgente de uma estratégia internacional realista da União Europeia¹¹³ seria um passo importante para garantir uma nova fase nas relações entre os dois pilares tradicionais da comunidade transatlântica.

A dimensão política implica um alargamento das parcerias da Aliança Atlântica (e da União Europeia). Essa nova orientação, desenvolvida no Conceito Estratégico¹¹⁴, que não exclui nenhum Estado e nenhuma instituição regional de segurança das parcerias possíveis da OTAN, foi criticada como uma tendência para duplicar as Nações Unidas. Essa crítica devia ser feita sobretudo às Nações Unidas, cujas limitações no desempenho das suas obrigações formais como garante da segurança internacional são notórias. Em todo o caso, as parcerias prioritárias devem poder ser definidas internamente e incluir tanto as novas grandes potências emergentes, como pequenos Estados em posições estratégicas. A segurança atlântica exige uma parceria com o Brasil para conter a penetração externa da “Amazónia Azul”, a segurança no Índico reclama uma parceria com a Índia (e a África do Sul), a protecção das linhas de comunicação marítimas cruciais torna as ilhas do Índico, do Atlântico e das Caraíbas cada vez mais importantes.

As três questões – o novo estatuto internacional da Aliança Atlântica, as condições da sua sobrevivência na nova transição internacional e a capacidade de adaptação estra-

112 Por exemplo, Sven Biscop (2005, 2007) propõe uma Aliança Atlântica com dois pilares, os Estados Unidos e a União Europeia, enquanto Antonio Missiroli (2002) defende uma “europeização” da OTAN.

113 O debate sobre a estratégia internacional da União Europeia está em curso. Ver Biscop, Howorth e Giegerich (2009), Renard (2009), Gnesotto (2010), Rogers (2011), Pothier, Stelzenmuller e Valasek (2011) e Esper (2011).

114 O Conceito Estratégico defende “*a wide network of partner relationships with countries and organisations around the globe*” (NATO, 2010: § 28).

tégica, institucional e política às mudanças nos condicionamentos externos – resumem o essencial das transformações da Aliança Atlântica e podem criar as condições políticas e estratégicas para garantir a sua continuidade num quadro radicalmente diferente do que determinou a sua criação, há sessenta anos.

Mas não é possível esconder a precariedade da comunidade ocidental. A ameaça do terror totalitário foi o principal responsável pela criação da aliança entre os Estados Unidos e a Europa, cuja unidade é a forma moderna de Ocidente. Porém, a vitória na Guerra Fria revelou divisões profundas entre as democracias dos dois lados do Atlântico: o mito dos “dois Ocidentes” representa uma tentativa para inverter os resultados históricos da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria. A permanência da Aliança Atlântica é crucial para a estabilidade internacional, mas a unidade das democracias ocidentais é contrariada por uma divergência crescente entre as visões de futuro dos Estados Unidos e dos seus aliados europeus, que não pode ser negada pelas glórias do passado. Hannah Arendt escreveu que “a civilização ocidental tem a sua última hipótese de sobrevivência numa comunidade atlântica”¹¹⁵: no nosso tempo, essa intuição voltou a ter uma ressonância profética.

115 Segundo Hannah Arendt (1963, 1990: 215): “*If there was a single event that shattered the bonds between the New World and the countries of the old Continent, it was the French Revolution (...). It was not the fact of revolution but its disastrous course and the collapse of the French republic which eventually led to the severance of the strong spiritual and political ties between America and Europe that had previously prevailed all through the seventeenth and eighteenth centuries. (...) One is tempted to hope that the rift which occurred at the end of the eighteenth century is about to heal in the middle of the twentieth century, when it has become rather obvious that Western civilization has its last chance of survival in an Atlantic community*”.

Bibliografia

- Albright, Madeleine (2003). *Madam Secretary*. New York: Miramax.
- Allin, Dana (2002). *NATO's Balkan Interventions*. London: Adelphi Paper n.º 347.
- Allison, Roy (2008). "Russia Ressurgent? Moscow's Campaign to 'Coerce Georgia to Peace'". *International Affairs* n.º 6, pp. 1145-1171
- Archibugi, Daniele (2009). *The Global Commonwealth of Citizens. Towards Cosmopolitan Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Archibugi, Daniele, David Held, Martin Kohler, eds. (1998). *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Arendt, Hannah (1963, 1990). *On Revolution*. Harmondsworth: Penguin.
- Aron, Raymond (1945). *L'Age des Empires et l'Avenir de La France*. Paris: Defense de la France.
- Aron, Raymond (1962). *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Lévy.
- Aron, Raymond (1983). *Mémoires. Cinquante ans de Réflexion Politique*. Paris: Julliard.
- Aron, Raymond (1990). *Les Articles du Figaro I: La Guerre Froide (1947-1955)*. Paris: Editions de Fallois.
- Aron, Raymond, Daniel Lerner, eds. (1956). *La Querelle de la C.E.D.* Paris: Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin.
- Art, Robert (2003). *A Grand Strategy for America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Art, Robert (2004). "Europe Hedges its Security Bets" in T.V. Paul, James Wirtz, Michael Fortmann, eds. *Balance of Power: Theory and Practice in the Twenty-First Century*. Stanford: Stanford University Press, pp. 179-213.
- Ash, Timothy Garton (1993). *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent*. New York: Random House.
- Asmus, Ronald (2003). *Opening NATO's Door*. New York: Council on Foreign Relations, Columbia University Press.

- Asmus, Ronald (2010). *A Little War That Shook the World*. New York: Palgrave Macmillan.
- Asmus, Ronald, J.F. Brown, Keith Crane (1991). *Soviet Foreign Policy and the Revolutions of 1989 in Eastern Europe*. Santa Monica: RAND.
- Asmus, Ronald, Kenneth Pollack (2002). "The New Transatlantic Project". *Policy Review* n.º 114, pp. 3-18.
- Aznar, Jose Maria *et al.* (2003). "United We Stand". *Wall Street Journal*, 30 de Janeiro.
- Bacevich, Andrew (2002). *American Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bacevich, Andrew, ed. (2003). *The Imperial Tense*. Chicago: Ivan Dee.
- Bacevich, Andrew, Eliot Cohen, eds. (2001). *War over Kosovo*. New York: Columbia University Press.
- Baker III, James (1991). *The Euro-Atlantic Architecture: From West to East*. Berlin, Aspen Institute.
- Baker III, James (1995). *Revolution, War, and Peace (1989-1992)*. New York: G.P. Putnam & Sons.
- Baker III, James (2002). "Russia in NATO?" *Washington Quarterly* n.º 1, pp. 95-103.
- Bayles, Alyson (2005). *The European Security Strategy: an Evolutionary History*. SIPRI Policy Paper 10.
- Baylis, John (1993). *The Diplomacy of Pragmatism: Britain and the Formation of NATO (1942-1949)*. Kent: Kent State University Press.
- Bell, Coral (1999). "American Ascendancy and the Pretence of Concert". *National Interest* 57 n.º 3, pp. 55-63.
- Bell, Coral (2002). "Normative Shift". *National Interest* n.º 70, pp. 44-54.
- Bertram, Christoph (2006). *NATO's Only Future: the West Abroad*. Riga Papers.
- Beschloss, Michael e Strobe Talbott (1993). *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War*. Boston: Little, Brown & Co.
- Bialer, Seweryn, Michael Mandelbaum, eds. (1987). *Gorbachev's Russia and American Foreign Policy*. Boulder: Westview Press.
- Biscop, Sven (2005). "A Two-Pillar NATO: Survival of the Alliance, Recognition of the EU" in Servaas van Thiel, Karel de Gucht, Richard Lewis, eds. *Understanding the New EU Constitutional Treaty: Why a No Vote Means Less Democracy, Human Rights and Security*. Brussels: VUB Press.
- Biscop, Sven (2007). *NATO and the EU: No Transformation without Reequilibration*. Brussels: Egmont.
- Biscop, Sven, Jolyon Howorth, Bastian Giegerich (2009). *Europe: A Time for Strategy*. Brussels: Egmont Paper 27.

- Blacker, Coit (1993). *Hostage to Revolution. Gorbachev and Soviet Foreign Policy (1985-1991)*. New York: Council on Foreign Relations.
- Bozo, Frédéric (1991). *La France et l'OTAN*. Paris: Masson.
- Bozo, Frédéric (1993). "Organisations de Sécurité et Insecurité en Europe". *Politique Etrangère* n.º 2.
- Bozo, Frédéric (1996). *Deux Stratégies pour l'Europe: De Gaulle, les Etats Unis et l'Alliance Atlantique (1958-1969)*. Paris: Plon.
- Bozo, Frédéric (2005). *Mitterrand, la Fin de Guerre Froide et l'Unification Allemande*. Paris: Odile Jacob.
- Brinkley, Douglas (1997). "Democratic Enlargement: the Clinton Doctrine". *Foreign Policy* n.º 106, pp. 101-127.
- Brinkley, Douglas, Clifford Hackett, eds. (1992). *Jean Monnet. The Path to European Unity*. London: Palgrave Macmillan.
- Brown, Archie (1996). *The Gorbachev Factor*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Archie (2007). *Seven Years that Changed the World: Perestroika in Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Michael, Sean-Lynn-Jones, Steven Miller, eds. (1996). *Debating the Democratic Peace*. Cambridge: MIT Press.
- Brown, Michael, Sean-Lynn-Jones, Steven Miller, eds. (2008). *Primacy and its Discontents. American Power and International Stability*. Cambridge: MIT Press.
- Brzezinski, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Brzezinski, Zbigniew (2007). *Second Chance*. New York: Perseus.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press.
- Bull, Hedley (1982). "Civilian Power Europe: A Contradiction in 'Terms?'". *Journal of Common Market Studies* 21, n.º 2, pp. 149-164.
- Bullock, Allan (1985). *Ernest Bevin. Foreign Secretary (1945-1951)*. London: Oxford University Press.
- Bush, George, Brent Scowcroft (1998). *A World Transformed*. New York: Alfred Knopf.
- Buzan, Barry (2004). *The United States and the Great Powers*. Cambridge: Polity Press.
- Carothers, Thomas (2008). *Is a League of Democracies a Good Idea?* Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief.
- Carr, E.H. (1942). *Conditions of Peace*. London: Macmillan.
- Cerny, Philip (1980). *The Politics of Grandeur: Ideological Aspects of De Gaulle's Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Checkel, Jeff (1993). "Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution". *World Politics* n.º 2, pp. 271-300.
- Chernoff, Fred (1995). *After Bipolarity: The Vanishing Threat, Theories of Cooperation, and the Future of the Atlantic Alliance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Chernyaev, Anatoly (1993). *My Six Years with Gorbachev*. University Park: Pennsylvania University Press.
- Chernyaev, Anatoly (1999). "The Unification of Germany". *Russian Social Science Review* n.º 3.
- Cholett, Derek, James Goldgeier (2008). *America between the Wars*. New York: Public Affairs.
- Clark, Wesley (2002). *Waging Modern War*. New York: PublicAffairs.
- Clément, Sophia, ed (1998). *The Issues raised by Bosnia, and the Transatlantic Debate*. Paris: Chaillot Paper n.º 32.
- Cogan, Charles (2001). *The Third Option: The Emancipation of European Defense (1989-2000)*. Westport: Prager.
- Cook, Don (1989). *Forging the Alliance*. New York: Arbor House.
- Cooper, Robert (1988). *The Post-Modern State and World Order*. London: Demos.
- Cooper, Robert (2003). *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty First Century*. London: Atlantic Books.
- Cornish, Paul (2006). *EU and NATO, Cooperation or Competition?* Bruxelas: Parlamento Europeu EP ExPol-B 2006 14.
- Cox, Michael, Steven Hurst (2002). "'His Finest Hour?' George Bush and the Diplomacy of German Unification". *Diplomacy and Statecraft* n.º 4, pp. 123-150.
- Cutileiro, José (1993). "Their Balkan Quarrel". *International Herald Tribune*, 2 de Junho.
- Cutileiro, José (2003). *A Guerra dos Outros*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Daalder, Ivo (2000). *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*. Washington: Brookings Institution Press.
- Daalder, Ivo (2003). "The End of Atlanticism". *Survival* n.º 2, pp. 147-166.
- Daalder, Ivo James Lindsay (2003). *The Bush Revolution: the Remaking of American Foreign Policy*. New York: Brookings Institution.
- Daalder, Ivo, I. M. Destler (2009). *In the Shadow of the Oval Office*. New York: Simon & Schuster.
- Daalder, Ivo, James Goldgeier (2006). "Global NATO". *Foreign Affairs* n.º 5, pp. 106-113.
- Daalder, Ivo, James Lindsay (2007). "Democrats of the World Unite". *American Interest* n.º 3, pp. 5-15.

- Daalder, Ivo, Michael O'Hanlon (2000). *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*. New York: Brookings Institution.
- Daley, Suzanne (2002). "French Minister calls U.S. Policy 'Simplistic'". *New York Times*, 7 de Fevereiro.
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2003). "Gulf War: the German Resistance". *Survival* n.º 1.
- Dannreuther, Roland, John Peterson, eds. (2006). *Security Strategy and Transatlantic Relations*. London: Routledge.
- de Gaulle, Charles (1970). *Discours et Messages IV*. Paris: Plon.
- de Nevers, Renée (2007). "NATO's International Security Role in the Terrorist Era". *International Security* n.º 4, pp. 34-66.
- Delors, Jacques, Dominique Wolton (1994). *L'Unité d'un Homme*. Paris: Odile Jacob.
- Deutsch, Karl (1957). *Political Community in the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.
- Dibb, Paul (2002). "The Future of International Coalitions: How Useful? How Manageable?". *Washington Quarterly* n.º 2, pp. 131-144.
- Djilas, Milovan (1962). *Conversations avec Staline*. Paris: Gallimard.
- Drell, Sidney, Philip Farley e David Holloway (1985). *The Reagan Strategic Defense Initiative*. Cambridge: Ballinger.
- Duchêne, François (1972). "Europe's Role in World Peace" in Richard Mayne, ed. *Europe Tomorrow*. London: Fontana.
- Duke, Simon (2004). "The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?". *European Foreign Affairs Review* n.º 9, pp. 459-481.
- Eden, Anthony (1960). *Full Circle*. Boston: Houghton Mifflin.
- Edmonds, Robin (1983). *Soviet Foreign Policy: The Brezhnev Years*. Oxford: Oxford University Press.
- Esper, Philippe (2011). *Un Monde sans Europe?* Paris: Fayard.
- Feis, Herbert (1970). *From Trust to Terror. The Origins of the Cold War (1945-1950)*. New York: Norton.
- Feith, Douglas (2007). *War and Decision*. New York: Harper.
- Finnemore, Martha (2003). *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: University of Cornell Press.
- Flournoy, Michele, (2009). "Rebalancing the Force: Major Issues for Quadrennial Defense Review 2020". *DISAM Journal* n.º 11, pp. 98-101.
- Flournoy, Michele, Julianne Smith (2005). *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*. Washington: CSIS.

- Freedland, Jonathan (2002). "Breaking the Silence". *Guardian*, 9 de Fevereiro.
- Freedman, Lawrence (1980). *Britain and Nuclear Weapons*. London: Macmillan.
- Freedman, Lawrence, ed. (1983). *The Troubled Alliance: Atlantic Relations in the 1980's*. London: Heinemann.
- Freedman, Lawrence, Efraim Karsh (1995). *The Gulf Conflict (1990-1991)*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukuyama, Francis (2000). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva.
- Fukuyama, Francis (2006). *After the Neocons: America at the Crossroads*. New Haven: Yale University Press.
- Furdson, Edward (1979). *The European Defence Community: A History*. London: Macmillan.
- Gaddis, John Lewis (2004). *Surprise, Security and the American Experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gaddis, John Lewis Gaddis (1972). *The United States and the Origins of the Cold War*. New York: Columbia University Press.
- Gallois, Pierre-Marie (1960). *Stratégie de l'âge Nucléaire*. Paris: Calmann-Lévy.
- Garthoff, Raymond (1985). *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington: Brookings Institution.
- Garthoff, Raymond (1993). *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington: Brookings Institution.
- Garton-Ash, Timothy (2004). *Free World*. London: Allen Lane.
- Garton-Ash, Tomothy (1993). *The Magic Lantern*. New York: Random House.
- Garton-Ash, Tomothy (2001). "A New War Reshapes Old Alliances". *New York Times*, 12 de Outubro.
- Gaspar, Carlos (2010). "O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica". *Nação e Defesa* n.º 126, pp. 9-36.
- Gaspar, Carlos (2011). *As parcerias internacionais da OTAN*. Comunicação efectuada no âmbito do Grupo de estudos do Instituto da Defesa Nacional sobre a "Revisão do Conceito Estratégico da NATO" (não publicada).
- Ghez, Jeremy (2011). *Alliances in the 21st Century*. Santa Monica: RAND.
- Giddens, Anthony, Samuel Huntington (2003) "Two Wests". *New Perspectives Quarterly*.
- Giegrich, Bastian, William Wallace (2004). "Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces". *Survival* n.º 2, pp. 163-182.
- Gilpin, Robert (1980). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glenny, Misha (1996). *The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War*. Harmondsworth: Penguin.

- Gnesotto, Nicole (1994). *Leçons de la Yougoslavie*. Paris: Cahier de Chaillot n.º 14.
- Gnesotto, Nicole (2010). *L'Europe aquele un Avenir Stratégique?* Paris: Armand Colin.
- Goldgeier, James (1999). *Not Whether, But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO*. Washington: Brookings Institution Press.
- Gopal, Balakrishnan, ed. (1996). *Mapping the Nation*. London: MacMillan.
- Gordon, Philip (2007). *Winning the Right War*. New York: Henry Holt & Co.
- Gordon, Philip, Jeremy Shapiro (2004). *Allies at War*. New York: McGraw-Hill.
- Haass, Richard (1995). "Foreign Policy by Posse". *National Interest* n.º 41.
- Haass, Richard (2008). "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance". *Foreign Affairs* n.º 3, pp. 44-56.
- Habermas, Jurgen (2001). *The Post-National Constellation*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jurgen (2003). "Making Sense of the EU: Toward a Cosmopolitan Europe". *Journal of Democracy* n.º 4.
- Habermas, Jurgen (2006). *Divided West*. London: Polity.
- Habermas, Jurgen, Jacques Derrida (2003). "15 Februar: Wie die Europaer Einigt". *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 de Maio.
- Haftendorf, Helga (2002). *One Year After 9/11: A Critical Appraisal of German-American Relations*. Thyssen German American Dialogue Seminar Series.
- Haftendorf, Helga (1999). "The 'Quad': Dynamics of Institutional Change" in Helga Haftendorf, Robert Keohane, Celeste Wallander, eds. *Imperfect Unions*. New York: Clarendon Press, pp. 162-194.
- Haftendorf, Helga (2006). *Coming of Age. German Foreign Policy since 2006*. New York: Rowman & Littlefield.
- Haftendorf, Helga, Georges-Henri Soutou, Stephen Szabo, Samuel Wells, eds. (2006). *Enlarging NATO: The German-American Design for a New Alliance?* London: Lynne Rienner.
- Haine, Jean-Yves (2004). *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés?* Paris: Payot.
- Hall, John (1996). *International Orders*. London: Blackwell.
- Hanrieder, Wolfram (1989). *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press.
- Harper, John (1994). *American Visions of Europe: Roosevelt, Kennan, and Acheson*. New York: Cambridge University Press.
- Harrison, Michael (1981). *The Reluctant Ally: France and Atlantic Security*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hasegawa, Tsuyoshi, Alex Pravda, eds. (1990). *Perestroika: Soviet Domestic and Foreign Policies*. London: Sage.

- Haslam, Jonathan (1989). *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe (1969-87): The Problem of the SS-20*. London: Macmillan.
- Hassner, Pierre (2002). *The United States: the Empire of Force or the Force of Empire?* Paris: Chaillot Papers n.º 54.
- Hassner, Pierre (2007). "The Fate of a Century". *The American Interest* n.º 6, pp. 36-47.
- Hassner, Pierre (2010). "Who Rules Europe?". *Quaderni di Relazioni Internazionali*, pp: 4-16.
- Heisbourg, François (2003). "A Work in Progress: the Bush Doctrine and its Consequences." *Washington Quarterly* n.º 2, pp. 75-88.
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity.
- Held, David (2004). *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. London: Polity.
- Heller, Frances e John Gillingham, eds. (1992). *NATO: The Founding of the Alliance and the Integration of Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Henderson, Nicholas (1982). *The Birth of NATO*. London: Weindefeld and Nicolson.
- Herf, Jeffrey (1991). *War by Other Means: Soviet power, German resistance and the Battle of the Euromissiles*. New York: Free Press.
- Hitchcock, William (1998). *France Restored. Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe (1944-1954)*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hoffmann, Stanley (1996). *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Hoffmann, Stanley e Charles Maier, eds. (1984). *The Marshall Plan: A Retrospective*. Boulder: Westview.
- Hogan, Michael (1987). *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holbrooke, Richard (1998). *To End a War*. New York: Random House
- Holbrooke, Richard (2008). "The Next President". *Foreign Affairs* n.º 5.
- Holsti, Kalevii (1991). *Peace and War. Armed Conflicts and International Order (1648-1989)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, Kalevii (2004). *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hough, Jerry (1988). *Russia and the West: Gorbachev and the Politics of Reform*. New York: Simon & Schuster.
- Howorth, Jolyon (2000). "Britain, France and the European Defense Initiative". *Survival* n.º 2, pp. 33-55.

- Howorth, Jolyon, John Keeler, eds. (2003). *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. Basingstoke: Palgrave.
- Hulsman, John (2003). *Cherry-Picking: Preventing the Emergence of a Permanent Franco-German-Russian Alliance*. Washington: Heritage Foundation Backgrounder # 1682.
- Hunter, Robert (2002). *The European Security and Defense Policy: NATO Companion or Competitor?* Santa Monica: RAND.
- Huntington, Samuel (1993). "The Clash of Civilizations". *Foreign Affairs* n.º 3.
- Huntington, Samuel (1993). "Why International Primacy Matters". *International Security* n.º 4: pp. 71-81.
- Hutchings, Robert (1997). *American Diplomacy and the End of the Cold War*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hyde-Pryce, Adrien (2006). "'Normative' Power Europe: a Realistic Critique". *Journal of European Public Policy* n.º 2, pp. 217-234.
- Ikenberry, John (2000). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, John (2002). "America's Imperial Ambition". *Foreign Affairs* n.º 5, pp. 44-60.
- Ikenberry, John, Anne-Marie Slaughter, eds. (2006). *Forging a World of Liberty under Law. U.S. National Security in the 21st Century: Final Report of the Princeton Project*. Princeton: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.
- Ikenberry, John, ed. (2002). *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press.
- Iklé, Fred (1991). "Comrades in Arms: The Case for a Russian-American Defense Community". *National Interest* n.º 26, pp. 22-32.
- Ireland, Timothy (1981). *Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*. Westport: Greenwood Press.
- Joffe, Josef (1987). *The Limited Partnership: Europe, the United States and the Burdens of Alliance*. Cambridge: Ballinger.
- Joffe, Josef (1995). "'Bismarck' or 'Britain'? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity". *International Security* n.º 4, pp. 94-117.
- Joffe, Josef (2003). "Continental Divides". *National Interest* n.º 71, pp. 157-160.
- Jones, Seth (2007). *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kagan, Robert (2001). "Coalition of the unwilling". *Washington Post*, 17 de Outubro.
- Kagan, Robert (2002). "Power and Weakness". *Policy Review* n.º 4, pp. 3-28.
- Kagan, Robert (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Knopf.

- Kagan, Robert (2008). *The Return of History and the End of Dreams*. London: Atlantic Books.
- Kaitera, Juha, Guy Ben-Ari (2008). *EU Battlegroups and the NATO Response Force: a Marriage of Convenience*. Washington: CSIS Europe Program.
- Kaplan, Lawrence (1984). *The United States and NATO: The Formative Years*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Kaplan, Lawrence (1994). *NATO 1948*. New York: Rowman & Littlefield.
- Kaplan, Lawrence (2004). *NATO Divided, NATO United: Evolution of an Alliance*. Westport: Praeger.
- Kaplan, Lawrence Kaplan (2007). *NATO and the United States*. New York: Twayne Publishers.
- Kaufman, Joyce (2002). *NATO and the Former Yugoslavia: Crisis, Conflict, and the Atlantic Alliance*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kay, Sean (1998). *NATO and the Future of European Security*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kelleher, Catherine (1975). *Germany and the Politics of Nuclear Weapons*. New York: Columbia University Press.
- Kennan, George (1967). *Memoirs (1925-1950)*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kennedy, Paul (2002). "The greatest superpower ever". *New Perspectives Quarterly* n.º 2.
- Kissinger, Henry (2002). "Preemption and the End of Westphalia". *New Perspectives Quarterly* n.º 4.
- Kissinger, Henry (1982). *Years of Upheaval*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Kissinger, Henry (2001). *Does America Need a Foreign Policy?* New York: Simon & Schuster.
- Klinghoffer, Arthur (1980). *The Angolan Civil War: a Study of Soviet Policy in the Third World*. Boulder: Westview.
- Knutsen, Thorbjorn (1999). *The Rise and Fall of World Orders*. Manchester: Manchester University Press.
- Kohl, Helmut (1996). *Je voulais l'unité de l'Allemagne*. Paris: Editions de Fallois.
- Kolodziej, Edward (1974). *French International Policy under De Gaulle and Pompidou: The Politics of Grandeur*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kramer, Mark (2009). "The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia". *Washington Quarterly* n.º 2, pp. 39-61.
- Krauthammer, Charles, Zalmay Khalilzad (1995). *From Containment to Global Leadership. America and the World after the Cold War*. Santa Monica: RAND.
- Kull, Steven (1992). *The Revolution in Soviet Ideology and Foreign Policy*. Boulder: Westview.
- Kupchan, Charles (2002). *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the 21st Century*. New York: Knopf.

- Kyle, Keith (1991). *Suez*. London: Weidenfeld.
- Laird, Robbin, Erik Hoffmann, eds. (1991). *Contemporary Issues in Soviet Foreign Policy*. New York: Aldine.
- Lake, Anthony (1993). *From Containment to Enlargement*. Baltimore: Johns Hopkins University, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies.
- Lake, Anthony (1994). "Confronting Backlash States". *Foreign Affairs* n.º 2, pp. 45-55.
- Lake, Anthony (2007). "Democracies of the World Unite: a Response". *American Interest* n.º 3, pp. 18-19.
- Lampton, David (2005). "Paradigm Lost: The Demise of Weak China". *National Interest* n.º 3, pp. 75-77.
- Larrabee, Stephen (1994). *The Volatile Powder Keg: Balkan Security after the Cold War*. Washington: American University Press.
- Larres, Klaus (2003). "Mutual Incomprehension: U.S.-German Value Gaps beyond Iraq". *Washington Quarterly* n.º 2, pp. 23-42.
- Layne, Christopher (2006). *The Peace of Illusions*. Ithaca: Cornell University Press.
- Leffler, Melvyn (1992). *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press.
- Legum, Colin (1980). "Angola and the Horn of Africa" in Stephen Kaplan, ed. *A New Scramble for Africa*. Chicago: Aldine, pp. 570-640.
- Leonard, Mark (2005). *Why Europe Will Run the 21st Century*. London: Fourth Estate.
- Levy, Daniel, Max Pensky, John Torpey, eds. (2005). *Old Europe, New Europe, Core Europe: Transatlantic Relations after the Cold War*. London: Verso.
- Lieber, Robert (1997). *Eagle Adrift*. New York: Longman.
- Lieber, Robert, Kenneth Oye, Donald Rotschild, eds. (1992). *Eagle in a New World*. New York: Harper Collins
- Lieven, Anatol, John Hulsman (2007). *Ethical Realism*. New York: Pantheon Books.
- Louis, William e Roger Owen, eds. (1989). *Suez 1956: The Crisis and its Consequences*. New York: Oxford University Press.
- Luttwak, Edward (2001). "New Fears, New Alliances". *New York Times*, 2 de Outubro.
- Lynn-Jones, Sean, Steven Miller, eds. (1992). *America's Strategy in a Changing World*. Cambridge: MIT Press.
- Maier, Charles e Gunther Bischof (1991). *The Marshall Plan and Germany*. Oxford: Berg.
- Maillard, Pierre (1995). *De Gaulle et l'Europe*. Paris: Tallandier.
- Malia, Martin (1994). *The Soviet Tragedy: A History of Socialism in Russia (1917-1991)*. New York: The Free Press.

- Mandelbaum, Michael (2002). *The Ideas that Conquered the World*. New York: Public Affairs.
- Manners, Ian (2002). "Normative Power Europe: a Contradiction in 'Terms?'" *Journal of Common Market Studies* n.º 2, pp. 235-258.
- Manners, Ian (2006). "European Union 'Normative Power' and the Security Challenge". *European Security* n.º 4, pp. 405-421.
- Marcos, Daniel (2010). "Portugal e a Evolução do Sistema Defensivo Europeu. A Cimeira de Lisboa de 1952". *Relações Internacionais* n.º 27, pp. 65-80.
- Marescau, Marc, ed. (1997). *Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe*. London: Longman.
- Mauß, Hans (1990). "The New Civilian Powers: Germany and Japan". *Foreign Affairs* 69, n.º 5, pp. 91-106.
- Mauß, Hans, Sebastian Harnisch, eds. (2001). *Germany as a Civilian Power?* Manchester: Manchester University Press.
- Maxwell, Kenneth (1980). "A New Scramble for Africa?" in S. Hoffmann, F. Fleron, eds. *The Conduct of Soviet Foreign Policy*. Chicago: Aldine, pp. 515-534.
- McAllister, James (2002). *No Exit: America and the German Problem (1943-1954)*. Ithaca: Cornell University Press.
- McCain, John (2007). "An Enduring Peace Built on Freedom". *Foreign Affairs* n.º 86, pp. 19-34.
- McCalla, Robert B. (1996). "NATO's Persistence after the Cold War". *International Organization* n.º 3, pp. 445-475.
- McGwire, Michael (1991). *Perestroika and Soviet National Security*. Washington: Brookings Institution.
- Mearsheimer, John, Stephen Walt (2003). "An Unnecessary War". *Foreign Policy* n.º 34, pp. 51-59.
- Medeiros, Evan (2005). "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability". *Washington Quarterly* n.º 1, pp. 145-167.
- Miller, Steven (2002). "The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?". *Washington Quarterly* 25, n.º 1.
- Miller, Steven e Stephen van Evera, eds. (1986). *The Star Wars Controversy*. Princeton: Princeton University Press.
- Milward, Alan (1984). *The Reconstruction of Western Europe (1945-1951)*. London: Methuen.
- Miscamble, Walter (1992). *Kennan and the Making of American Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Missiroli, Antonio (2002). "EU-NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for the ESDP." *Security Dialogue* n.º 1, pp. 9-26.

- Mitterrand, François (1996). *De l'Allemagne, de la France*. Paris: Odile Jacob.
- Moore, Rebecca (2010). *NATO's Partners in Afghanistan: Impact and Purpose*. New Orleans: International Studies Association.
- Moravcsik, Andrew (2003). "Striking a New Transatlantic Bargain". *Foreign Affairs* n.º 4, pp. 74-89.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice of Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morgenthau, Hans (1948). *Politics among Nations*. New York: Alfred Knopf.
- Morgenthau, Hans (1957). "Alliances in Theory and Practice" in Arnold Wolfers, ed. *Alliance Policy in the Cold War*. New York: Alfred Knopf.
- NATO (1991). *North Atlantic Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation*. Bruxelas, 20 de Dezembro de 1991.
- NATO (2010). *Active Engagement, Modern Defense: Strategic Concept for the Defense and Security of the North Atlantic Treaty Organization* (Adopted by the Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon). Lisboa.
- NATO (2010). *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. Brussels.
- Oberdorfer, Don (1991). *The Turn: From the Cold War to the New Era*. New York: Poseidon Press.
- Odom, William (2000). *The Collapse of the Soviet Military*. New Haven: Yale University Press.
- Orwell, George (1948). *1984*. Harmondsworth: Penguin.
- Osgood, Robert (1962). *NATO: The 'Entangling' Alliance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Osiander, Andreas (1994). *The States System of Europe (1640-1990)*. Oxford: Clarendon Press.
- Paul, T.V., John Hall, eds. (2000). *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereira, José Fernandes (1993). "A Evolução das Posições Portuguesas nas Negociações sobre a PESC". *Política Internacional* n.º 6, pp. 31-40.
- Peterson, John (2004). "America as a European Power: the End of Empire by Integration?". *International Affairs* n.º 4, pp. 623-626.
- Peyrefitte, Alain (1994). *C'était de Gaulle I*. Paris: Fayard.
- Pierre, Andrew (2002). *Coalitions. Building and Maintenance. Gulf War, Kosovo, Afghanistan, War on Terrorism*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy School of Foreign Service, Georgetown University.
- Pineau, Christian (1976). *1956 Suez*. Paris: Robert Laffont.

- Pond, Elisabeth (1993). *Beyond the Wall: Germany's Road to Unification*. Washington: Brookings Institution.
- Pond, Elizabeth (2003). "The Greek Tragedy of NATO". *Internationale Politik*.
- Posen, Barry (2008). "Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony" in Michael Brown, Owen Coté, Sean Lynn-Jones, Steven Miller, eds. *Primacy and its Discontents. American Power and International Stability*. Cambridge: MIT Press.
- Pothier, Fabrice, Constanze Stelzenmuller, Tomas Valasek (2011). *Stopping the Drift*. Brussels: Center for European Studies.
- Press-Barnathan, Galia (2008). "Managing the Hegemon: NATO under Unipolarity". *Security Studies* n.º 2.
- Quinlan, Michael, Daniel Hamilton (2011). *The Transatlantic Economy 2011: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Washington: Center for Transatlantic Relations.
- Rato, Vasco, João Marques de Almeida (2003). *A Encruzilhada*. Lisboa: Bertrand.
- Redding, Andrew (2009). "Georgian and Ukrainian Conflicts: The Limitations of NATO". *Brown Journal of World Affairs* n.º 2, pp. 171-181
- Redmond, John, Glenda Rosenthal, eds. (1998). *The Expanding European Union: Past, Present and Future*. London: Lynne Rienner.
- Reid, Escott (1977). *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty (1947-1949)*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Reid, T.R. (2004). *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*. New York: Penguin Books.
- Renard, Thomas (2009). *A BRIC in the World: Emerging Powers, Europe and the Coming Order*. Brussels: Egmont Paper 31.
- Rice, Condoleezza (2008). "Rethinking the National Interest: American Realism for a New World". *Foreign Affairs* n.º 4, pp. 2-26.
- Rice, Condoleezza, Philip Zelikow (1995). *Germany Unified and Europe Transformed*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rogers, James (2011). *A New Geography of European Power?* Brussels: Egmont Paper 42.
- Ruane, Kevin (2000). *The Rise and Fall of the European Defence Community*. Houndmills: Macmillan.
- Rumsfeld, Donald. (2001). "The Coalition and the Mission". *The Washington Post*, 21 de Outubro.
- Rusk, Dean (1991). *As I Saw It*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Rynning, Sten (2005). "A New Military Ethos? The NATO's Response Force". *Journal of Transatlantic Studies* n.º 3, pp. 5-22.

- Rynning, Sten (2005). *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Rynning, Sten, Jens Ringsmose (2009). *Come Home NATO! The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*. Copenhagen: DIIR #4.
- Sá, Tiago Moreira de (2010). *Os Estados Unidos e a Descolonização de Angola*. Lisboa: D. Quixote.
- Sarotte, Marie Elise (2009). *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Schake, Kori (2006). "NATO and the Balkan Challenge" in Helga Haftendorn, Georges-Henri Soutou, Stephen Szabo, Samuel Wells, eds. *The Strategic Triangle*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schelling Study Group Report (1962). *Report on Strategic Developments Over the Next Decade for the Inter-Agency Panel*.
- Schroeder, Paul (1975). "Alliances 1915-1945: Weapons of Power and Tools of Management" in Klaus Knorr, ed. *Historical Dimensions of National Security Problems*. Lawrence: University Press of Kansas, pp. 227-263
- Schroeder, Paul (2002). "Irak: The Case against Preemptive War". *The American Conservative*.
- Schultz, George (1993). *Turmoil and Triumph*. New York: Charles Scribner & Sons.
- Seton-Watson, R. W. (1972). "A Trois in a World Governed by Five" in Theodore Hammerow, ed. *Otto Von Bismarck: A Historical Perspective*. Lexington: D.C. Heath and Company.
- Shapiro, Jeremy, Nick Witney (2009). *Towards a Post-American Europe*. London: ECFR.
- Sjursen, Helen (2006). "The EU as a 'Normative' Power: How Can This Be?" *Journal of European Public Policy* n.º 2, pp. 235-251.
- Sloan, Stanley (2004). *NATO, the European Union and the Atlantic Community*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Sloterdijk, Peter (1994). *Si l'Europe s'Éveille*. Paris: Mille et Une Nuits.
- Smith, Julianne, Michael Wallace (2009). *What Lies Beneath: The Future of NATO Through the ISAF Prism*. Washington: CSIS.
- Snyder, Glenn (1997). *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Snyder, Jack (1987). "The Gorbachev Revolution: a Waning of Soviet Expansionism?". *International Security* n.º 12, pp. 93-131.
- Soutou, Georges-Henri (1996). *L'alliance Incertaine: Les rapports Politico-Stratégiques Franco-Allemands (1954-1996)*. Paris: Fayard.
- Spaak, Paul-Henri (1971). *The Continuing Battle: Memoirs of a European*. Boston: Little, Brown & Co.

- Spinoza, Baruch (1954). *Oeuvres Complètes*. Paris: Pléiade.
- Spykman, Nicholas (1942). *America's Strategy in World Politics*. New York: Harcourt & Brace.
- Statement of the Vilnius 10 Group (2003), 5 de Fevereiro.
- Steininger, Rolf (1990). "John Foster Dulles, the European Defence Community, and the German Question" in Richard Immerman, ed. *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*. Princeton: Princeton University Press.
- Stephanson, Anders (1989). *Kennan and the Art of Foreign Policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Stokes, Gale (1993). *The Walls Came Stumbling Down*. New York: Oxford University Press.
- Strauss-Kahn, Dominique (2003). "Une Nation est Née". *Le Monde*, 26 de Fevereiro.
- Suzberger, C. L. (1970). *The Last of the Giants*. London: Macmillan.
- Szabo, Stephen (1992). *The Diplomacy of German Reunification*. New York: St. Martin's Press.
- Szabo, Stephen (2004). *Parting Ways*. Washington: Brookings Institution.
- Szabo, Stephen (2006). *Enlarging NATO: The German-American Design for a New Alliance?* Washington: Brookings Institution.
- Tatcher, Margaret (1993). *The Downing Street Years*. London: Harper & Collins.
- Telo, Mario (2005). *Europe: a Civilian Power?* Basingstoke: Palgrave.
- Teltchik, Horst (1991). *329 Tage: Innansichten der Einigung*. Berlin: Siedler.
- The White House (2002). *The National Security Strategy of the United States*. Washington, Setembro.
- The White House (2006). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, Março.
- The White House (2010). *National Security Strategy*. Washington, Maio.
- Time (1992). "Atrocity and Outrage", 17 de Agosto.
- Tismaneanu, Vladimir (1992). *Reinventing Politics*. New York: Free Press.
- Toulmin, Stephen (1990). *Cosmopolis: The Hidden Agenda of Modernity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Trachtenberg, Marc (1999). *A Constructed Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Trachtenberg, Marc (2005). "The Iraq crisis and the future of the Atlantic Alliance" in David Andrews, ed. *The Atlantic Alliance under Stress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trenin, Dmitri (2009). "The Post-August World". *Russian Law and Society* n.º 3, pp 36-44.
- Twinning, Daniel (2007). "America's Grand Design in Asia". *Washington Quarterly* n.º 3, pp. 79-94.

- Tyler, Patrick (1992). "Excerpts from Pentagon Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival'". *New York Times*, 8 de Março.
- Tyler, Patrick (1992). "U.S. Strategy Plan Calls for Insuing No Rivals Develop". *New York Times*, 8 de Março.
- United States Department of Defense (2002). *DoD News Briefing – Secretary Rumsfeld and Gen. Myers*. Washington, 12 de Fevereiro.
- United States Department of Defense (2006). *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, 6 de Fevereiro de 2006.
- United States Department of Defense (2010). *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, Fevereiro de 2010.
- Uri, Pierre (1963). *Partnership for Progress*. New York: Harper & Row.
- Vaisse, Maurice (1998). *La Grandeur: Politique Étrangère du Général de Gaulle (1958-1969)*. Paris: Fayard.
- Vaisse, Maurice, Pierre Mélandri, Frédéric Bozo, eds. (1996). *La France et l'OTAN (1949-1996)*. Bruxelles: Complexe.
- Van Evera, Stephen (1990). "Why Europe Matters, Why the Third World Doesn't: American Grand Strategy After the Cold War". *Journal of Strategic Studies* n.º 2, pp. 1-51.
- Van Evera, Stephen, John Mearsheimer (1990). "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War" in Michael Brown, Sean Lynn-Jones, Steven Miller, eds. *The Perils of Anarchy*. Cambridge: MIT Press, pp. 78-129
- Védrine, Hubert (1996). *Les Mondes de François Mitterrand à l'Élysée (1981-1995)*. Paris: Fayard.
- Védrine, Hubert, Dominique Moisi (2000). *Les Cartes de la France à l'Heure de la Mondialisation*. Paris: Fayard.
- Wallace, William (1996). *Opening the Door: The Enlargement of NATO and the European Union*. London: Center for European Reform.
- Wallerand, Celleste, Robert Keohane (1995). *Toward an Institutional Theory of Alliances*. International Studies Association.
- Wallerand, Celleste, Robert Keohane (1996). *Why Does NATO Persist? An Institutional Approach*. Harvard University.
- Walt, Stephen (1997). "The Precarious Partnership: Europe and America in a New Era" in Charles Kupchan, ed. *The Future of Transatlantic Security Relations*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Walt, Stephen (1997). "Why Alliances Endure or Collapse". *Survival* n.º 1, pp. 156-179.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth (1995). "The Emerging Structure of International Politics" in Michael Brown, Sean-Lynn Jones, Steven Miller, eds. (1995). *The Perils of Anarchy*. Cambridge: MIT Press, pp. 23-41.

- Weisman, Steven (2003). "U.S. Set to Demand that Allies Agree Iraq Is Defying U.N.". *New York Times*, 23 de Janeiro.
- Westad, Odd Arne (2000) "Moscow and the Angolan Crisis, 1974-1976: A New Pattern of Intervention". *Cold War International History Project Bulletin*, pp. 21-37.
- Whitman, Richard (1998). *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. Basingstoke: Macmilan.
- Wohlforth, William (1993). *The Elusive Balance. Power and Perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wohlforth, William (1994). Realism and the End of the Cold War". *International Security* n.º 3, pp. 91-129.
- Wohlforth, William, Stephen Brooks (2008). *A World Out of Balance*. Princeton: Princeton University Press.
- Wright, Thomas (2010). "Strategic Engagement's Track Record". *Washington Quarterly* n.º 3, pp. 35-60.
- Wright, Thomas, Richard Weitz (2010). *The Transatlantic Alliance in a Multipolar World*. Chicago: Chicago Council on Global Affairs.
- Young, John W. (1990). *France: the Cold War and the Western Alliance (1944-1949)*. Leicester: University of Leicester Press.
- Zelikow, Philip (2003). "The Transformation of National Security. Five Redefinitions". *National Interest* n.º 71, pp. 17-28.
- Zoellick, Robert (2005). *Whither China: from Membership to Responsibility?* Remarks to the National Committee on U.S.-China relations. *NBR Analysis* n.º 4.
- Zubok, Vladislav (2007). *The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

O FUTURO DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA TRANSATLÂNTICA

O processo de constituição da comunidade transatlântica começou em 1941, com a Carta do Atlântico e com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, institucionalizando-se com o “Plano Marshall”, a Organização para a Cooperação Económica Europeia e o Tratado de Washington, que a transformou numa aliança estratégica duradoura capaz de conter a União Soviética e de prevalecer sobre esta na competição bipolar. No pós-Guerra Fria a Aliança Atlântica preencheu o vazio criado pela dissolução do Pacto de Varsóvia e da União Soviética, e assegurou as condições institucionais para a unificação pacífica da Alemanha, adaptando-se às novas circunstâncias estratégicas com o seu alargamento e intervenção nas guerras balcânicas. A revisão das prioridades estratégicas dos Estados Unidos, acelerada pelo 11 de Setembro, revelou uma crise profunda da comunidade transatlântica, pelo que o seu futuro está em aberto e depende da vontade e capacidade dos aliados em consolidarem o lugar central da comunidade transatlântica como um pólo indispensável de estabilidade do sistema internacional.